



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

RAQUEL MADUREIRA DE ARAÚJO

**ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES:  
análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre  
2012 e 2015**

Brasília – DF  
2018

RAQUEL MADUREIRA DE ARAÚJO

**ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES:  
análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre  
2012 e 2015**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharela em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professores orientadores: Dr. Daniel Bin e Dr.<sup>a</sup>  
Ana Paula Antunes Martins.

Brasília – DF  
2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M183o      Madureira, Raquel  
                Orçamento e Políticas Públicas para Mulheres: análise da  
Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre 2012 e  
2015 / Raquel Madureira; orientador Daniel Bin; co  
orientador Ana Paula Antunes Martins. -- Brasília, 2018.  
69 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --  
Universidade de Brasília, 2018.

1. Políticas públicas para mulheres. 2. Secretaria de  
Políticas para Mulheres. 3. Orçamento público. 4. Orçamento  
sensível a gênero. I. Bin, Daniel, orient. II. Martins, Ana  
Paula Antunes, co-orient. III. Título.

RAQUEL MADUREIRA DE ARAÚJO

**ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES:  
análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre  
2012 e 2015**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Raquel Madureira de Araújo**

Dr. Daniel Bin  
Professor Orientador

Dra. Ana Paula Antunes Martins  
Professora Coorientadora

Dra. Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Professora Examinadora

Brasília, 29 de novembro de 2018.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha mãe por sempre ter me incentivado a estudar e por ter sido o meu primeiro exemplo de mulher forte. Sem você eu não teria conseguido.

À Beatriz, pelo apoio incondicional, pela motivação e pela força. Obrigada por estar ao meu lado e tornar a escrita e a caminhada menos solitárias.

Aos meus orientadores Daniel Bin e Ana Paula Martins, agradeço imensamente pela dedicação, pelas contribuições e pela paciência durante todo o processo de construção deste trabalho. À Fernanda Cruz, que, embora não fosse orientadora, me ajudou constantemente com dúvidas e inquietações. Obrigada pela compreensão, motivação e alegria contagiante.

Às minhas chefes, Luciana, Carolina e Daniela, por toda a compreensão, o apoio e o incentivo nos últimos três anos de Casa Civil, em especial, neste último semestre. Obrigada por tornarem o fardo mais leve diariamente.

A todos os meus amigos que me ouviram falar incansavelmente sobre o TCC e sobre meu tema de pesquisa no último ano. Obrigada por me incentivarem, por acreditarem em mim e por serem esse ponto de apoio tão essencial. Obrigada pela compreensão e pela força nos últimos meses. Em especial, Erick, Bernardo, Brunna, Daniel, Gabriela, Thalita e Bia.

Por fim, muito obrigada a todas as mulheres que vieram antes de mim e que tornaram possível o caminho.

*toda a minha escrita é mulher, pra mulher, de  
mulher, em mulher. mesmo que não se saiba o  
que é. essas letras são mulheres, a tinta  
impressa será mulher, o toque no teclado foi  
mulher, os olhos que lêem são mulheres.*

*[...]*

*e se perguntarem se importa ser mulher eu digo  
sou*

*e se perguntarem o que é mulher eu respondo  
sou*

*e se mandarem calar a mulher eu grito  
sou*

*e saio mulher,  
de mãos dadas com outra.*

(Thalita Coelho)

## RESUMO

Juntamente com classe, raça e sexualidade, o gênero é um dos eixos estruturantes das relações de poder e das interações sociais. Já o orçamento público, além de um instrumento de planejamento e administração, é também um instrumento político. No orçamento estão refletidas as correlações de forças políticas, os embates em torno da alocação de recursos do Estado e as escolhas redistributivas realizadas pelo governo. Nesta pesquisa, faz-se uma análise das Leis Orçamentárias Anuais editadas entre 2012 e 2015, a fim de: a) determinar qual foi a parcela do orçamento do governo federal destinada à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres no período de vigência do primeiro Plano Plurianual de Aplicações da União - PPA elaborado durante o governo da presidenta Dilma Rousseff; b) especificar de que forma os recursos orçamentários foram alocados e quais políticas públicas receberam maiores dotações orçamentárias; e c) identificar quais os problemas integrantes da agenda de gênero, institucionalizada por meio do Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPM, foram considerados prioritários pelo governo federal no período analisado, segundo a alocação de recursos. Após a análise, propõe-se a incorporação do recorte de gênero no processo orçamentário e é apresentado o conceito de orçamento sensível a gênero, compreendido como o orçamento no qual há a preocupação com o impacto que o gasto público gera em homens e mulheres, consideradas as especificidades de suas condições sociais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas para mulheres; Secretaria de Políticas para Mulheres; Orçamento público; e Orçamento sensível a gênero.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesas fixadas nas LOAs entre 2012 e 2015.....	41
Gráfico 2 – Composição do orçamento da SPM .....	42
Gráfico 3 – Composição do orçamento da União – Valor médio entre 2012 e 2015.....	44
Gráfico 4 – Dotações orçamentárias da SPM por Programa (em milhões de R\$).....	48
Gráfico 5 – Orçamento médio da SPM entre 2012 e 2015.....	48
Gráfico 6 – Composição do orçamento do Programa 2106 entre 2012 e 2015.....	52



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dilema redistribuição-reconhecimento. ....	15
Figura 2 – Triângulo redistribuição, representação e reconhecimento.....	17
Figura 3 – Evolução conceitual e técnica do orçamento.....	31
Figura 4 – Etapas do ciclo orçamentário.....	35

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores globais das despesas estabelecidas nas LOAs de 2012 a 2015 (em bilhões de R\$) .....	40
Tabela 2 – Dotações orçamentárias consignadas à SPM (em milhões de R\$) .....	42
Tabela 3 - Autores de emendas orçamentárias – LOAs 2012 a 2015.....	43
Tabela 4 - Taxa de crescimento dos orçamentos da União e da SPM e do refinanciamento da dívida pública federal.....	46
Tabela 5 - Dotações consignadas à SPM: discriminação por Programas (em R\$).....	47
Tabela 6 - Dotações orçamentárias do Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres.....	49
Tabela 7 - Recursos destinados às ações do Programa Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia.....	50

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CNPM – Conferência Nacional de Políticas para Mulheres

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

ONU – Organização das Nações Unidas

PNPM - Plano Nacional de Políticas para Mulheres

PPA – Plano Plurianual de Aplicações

SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>2</b>
<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL .....</b>	<b>6</b>
1.1 GÊNERO E SEU PAPEL ENQUANTO ELEMENTO ESTRUTURANTE DAS RELAÇÕES SOCIAIS .....	6
1.2 REDISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E REPRESENTAÇÃO .....	7
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES .....	11
1.4 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PARA MULHERES NO BRASIL .....	13
1.5 SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES.....	16
1.6 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO.....	18
1.7 PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES.....	23
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>26</b>
2.1 CONCEITO DE ORÇAMENTO E SUA EVOLUÇÃO.....	26
2.2 ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO .....	28
2.3 CICLO ORÇAMENTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	29
2.3.1 Peças orçamentárias.....	30
2.3.1.1 Plano Plurianual da União .....	30
2.3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias .....	32
2.3.1.3 Lei Orçamentária Anual .....	33
<b>3 SÍNTESE .....</b>	<b>35</b>
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>36</b>
<b>5 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA SPM .....</b>	<b>39</b>
5.1 O QUE O ORÇAMENTO DA SPM REPRESENTA EM MEIO AO MONTANTE DO ORÇAMENTO DA UNIÃO? .....	39
5.2 COMO OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS FORAM ALOCADOS DENTRO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES ENTRE 2012 E 2015? QUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS RECEBERAM MAIOR QUANTIDADE DE RECURSOS? .....	47
5.3 APONTAMENTOS SOBRE O ASPECTO ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS PARA MULHERES EM ÂMBITO FEDERAL.....	56
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>

<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO A - SÉRIE HISTÓRICA DO PIB .....</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO B – TERMO DE COOPERAÇÃO PARA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO Nº 003/2018 .....</b>	<b>68</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo do orçamento público pode ser encarado como um importante instrumento para a compreensão das políticas sociais governamentais. Ele reflete a correlação de forças sociais, os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos e a importância, em termos financeiros, de cada política pública em um determinado contexto histórico da conjuntura econômica, social e política do país, mensurados por meio da alocação de recursos (SALVADOR, 2010).

O orçamento é, assim, um espelho da vida política de uma sociedade, pois registra a estruturação de gastos e receitas e reflete os interesses das classes (OLIVEIRA, 2009). Nele são expostas as prioridades políticas e são definidas as opções quanto à redistribuição de recursos, tendo em vista a função distributiva que o Estado desempenha na economia (SALVADOR; YANNOULAS, 2013). Em sua dimensão estratégica, o orçamento é um instrumento fundamental para a concretização dos direitos sociais e assim tem sido encarado por diversas organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos humanos (BLYBERG, 2009).

Concomitantemente, o gênero<sup>1</sup> é um elemento estruturante de nossas sociedades eurocêntricas, brancas, capitalistas e patriarcais (JÁCOME; VILLELA, 2012). Atualmente, 51,4% da população brasileira é composta por mulheres, apesar disso, elas ocupam apenas 14% dos cargos eletivos e 37,8% dos cargos gerenciais (públicos e privados). Embora sejam mais escolarizadas, o rendimento médio das mulheres equivale a 76,5% do rendimento médio dos homens (IBGE, 2018). Neste cenário marcado pela desigualdade entre homens e mulheres, faz-se imprescindível a atuação governamental, por meio da formulação e da implementação de políticas públicas focalizadas, com vistas à promoção da igualdade de gênero e à mitigação do impacto que a disparidade de condições tem na vida das mulheres.

Observou-se recentemente no cenário político-jurídico mundial uma tendência à regulação jurídica das relações de gênero, por meio da institucionalização de políticas e de mecanismos de defesa dos direitos das mulheres<sup>2</sup>. Entretanto, nem sempre tais políticas são acompanhadas por um volume de recursos orçamentários que permita a concretização de suas ações e o alcance de seus objetivos (JÁCOME; VILLELA, 2012). Não por acaso, a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher - Conferência de Pequim, da

---

<sup>1</sup> A problematização em torno do conceito de “gênero” será feita no Capítulo 1.

<sup>2</sup> Para um panorama do tratamento dispensado à mulher pela legislação brasileira a partir de 1822, ver Cortês (2013).

qual o Brasil é signatário, dispõe sobre a obrigatoriedade da existência de dotações orçamentárias em todos os níveis de governo para a execução de políticas que visem à promoção da igualdade de gênero.

No Brasil, em âmbito federal, a formulação, a definição de diretrizes e a articulação de políticas públicas para as mulheres cabe à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SPM, atualmente vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos (BRASIL, 2018). Desde a criação da Secretaria, em 2003, a pauta da promoção da igualdade de gênero tem sido conduzida na administração pública federal a partir de uma perspectiva transversal, por meio da articulação da Secretaria com os Ministérios e os órgãos setoriais. O principal instrumento de gestão utilizado pela SPM para efetivar sua agenda<sup>3</sup> é o Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPM, executado em parceria com outros órgãos. Entretanto, há indicativos na literatura sobre a necessidade de se conferir maior importância ao orçamento da SPM, pois uma maior quantidade de recursos conferiria ao órgão a possibilidade de traçar suas linhas de atuação e aumentaria sua “autoridade política para lidar com outros Ministérios de forma mais igualitária e menos dependente” (REINACH, 2013).

Conforme o exposto acima, uma análise das dotações orçamentárias a partir de uma perspectiva de gênero permite “medir o compromisso real dos governos com o tema da desigualdade de gênero, ao relacionar as políticas públicas com suas respectivas dotações orçamentárias” (JÁCOME; VILLELA, 2012). Portanto, se pretenderá com esta pesquisa responder à seguinte questão: qual o montante de recursos alocado pelo governo federal na Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres por meio da Lei Orçamentária Anual, entre 2012 e 2015, e como esses recursos foram distribuídos na Secretaria? O recorte temporal foi feito de acordo com a duração do Plano Plurianual de Aplicações da União - PPA elaborado durante o primeiro mandato presidencial feminino no Brasil, de Dilma Rousseff, marco temporal e simbólico quanto à representação política feminina<sup>4</sup>.

O objetivo geral da pesquisa será compreender a representatividade do orçamento da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres em meio ao orçamento da União, entre 2012 e 2015, e identificar quais os problemas constantes da agenda da SPM foram considerados

---

<sup>3</sup> Agenda governamental, segundo John Kingdon, é “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento” (CAPELLA, 2005).

<sup>4</sup> De acordo com Miguel e Biroli (2014), a eleição de uma mulher para Presidência da República teve efeitos meramente simbólicos, uma vez que não houve avanços consideráveis na agenda feminista no período.

prioritários no período, de acordo com a designação de dotações orçamentárias. Para atingir o objetivo geral, pretende-se executar os seguintes objetivos específicos:

1. determinar qual a parcela do orçamento público destinada à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, entre 2012 e 2015, e qual a sua relevância diante do montante do orçamento;
2. especificar de que forma os recursos orçamentários foram alocados dentro da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e quais políticas públicas receberam maior quantidade de recursos; e
3. identificar quais os problemas constantes da agenda da SPM, estabelecida no Plano Nacional de Políticas para Mulheres, foram considerados prioritários pelo governo federal no período analisado, de acordo com as alocações orçamentárias.

A pesquisa se estrutura em quatro capítulos: no primeiro, trata-se das políticas públicas para mulheres no Brasil. Inicialmente, é feita a problematização em torno do conceito de gênero e o papel do gênero enquanto elemento estruturante das relações sociais, em especial das relações de poder. Em seguida, a teoria da justiça de Nancy Fraser e sua distinção analítica entre redistribuição, reconhecimento e representação é apresentada como marco teórico que orienta a discussão. Por fim, faz-se um breve histórico das políticas públicas para mulheres no Brasil, trata-se da criação da SPM e da perspectiva transversal que orienta a condução das políticas públicas para mulheres no país e da institucionalização do PNPM.

No segundo capítulo, são apresentados o conceito de orçamento público, a sua instrumentalidade política e a estruturação do ciclo orçamentário no Brasil após a Constituição de 1988. O terceiro capítulo trata da descrição metodológica dos instrumentos utilizados para a realização da pesquisa.

Por fim, no quarto capítulo é realizada a análise das dotações orçamentárias consignadas à SPM entre 2012 e 2015. A partir dos resultados obtidos, propõe-se a incorporação da noção de “orçamento sensível a gênero” ao processo orçamentário brasileiro.

Embora a incorporação da ótica de gênero na análise orçamentária seja um tópico inserido na agenda de pesquisa internacional, essa é uma discussão relativamente nova na produção brasileira sobre ação estatal, finanças públicas e políticas públicas. Conforme



levantamento realizado por Salvador e Yannoulas (2013), “a produção acadêmica brasileira<sup>5</sup> em torno do tema orçamento/financiamento e equidades de sexo/gênero e raça/etnia não é significativa”. Uma vez que a ciência deve ter um caráter social, a ausência de problematização científica do tema, além de constituir um entrave ao debate público sobre a implementação do recorte de gênero no processo orçamentário, gera uma lacuna epistemológica, fazendo-se necessária a reflexão acadêmica sobre o assunto, a fim de que haja o preenchimento da lacuna e a consolidação da área de estudos interdisciplinares quanto à questão de gênero e às finanças públicas

A problemática da análise orçamentária a partir de uma perspectiva de gênero se insere ainda em um contexto mais amplo de produção intelectual voltada ao desenvolvimento de informações e instrumentos que subsidiem a atuação de grupos de defesa dos direitos humanos e a formulação de políticas públicas focalizadas (BLYBERG, 2009). É essencial a elaboração de “pesquisas de uso do tempo, desagregação de dados, produção de indicadores de gênero, ferramentas de diagnóstico e linhas de base, entre outros, que permitam perceber e analisar como as políticas (ou a ausência do recorte de gênero nelas) impactam, de maneira diferenciada, mulheres e homens” (JÁCOME; VILLELA, 2012).

Por fim, quanto à questão do uso dos gêneros masculino e feminino, é importante pontuar que “a língua contribui para produzir a naturalidade com que o masculino é entendido como sendo o genérico da humanidade. No caso do português, esse esforço é muito trabalhoso, uma vez que é difícil produzir uma sentença sem que as marcas de gênero estejam presentes (MIGUEL; BIROLI, 2014)”. Embora seja comum, em estudos sobre gênero, a utilização de variações linguísticas como o feminino universal ou a utilização de “x” e “@” como mecanismos de obtenção da neutralidade, optou-se neste trabalho pela adoção da forma padrão da língua portuguesa, o que implica a utilização do masculino enquanto universal e neutro. Espera-se que a escolha não gere prejuízos para a problematização e compreensão da temática.

---

<sup>5</sup> A produção sobre o tema tem se concentrado majoritariamente no âmbito dos órgãos governamentais e dos organismos internacionais.

# 1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL

## 1.1 GÊNERO E SEU PAPEL ENQUANTO ELEMENTO ESTRUTURANTE DAS RELAÇÕES SOCIAIS

Embora o conceito de “gênero” seja controverso e constitua objeto de disputa e discussão constantes por diferentes vertentes das áreas de estudos sobre gênero e do feminismo teórico, na clássica definição apresentada por Joan Scott (1995, p. 86), ele é entendido como “um elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e é uma forma primeira de dar significado às relações de poder”, em outras palavras, “é a organização social da diferença sexual (SCOTT, 1994, p. 13).” Lourdes Bandeira (2005, p. 7) clarifica o conceito proposto por Scott, ao afirmar que gênero é “o conjunto de normas, valores, costumes e práticas através das quais a diferença biológica entre homens e mulheres é culturalmente significada”.

Segundo Marta Farah (2004, p. 48), “o conceito de gênero, ao enfatizar as relações sociais entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvem como um de seus componentes centrais desigualdades de poder”. Logo, a utilização de “gênero” enquanto uma categoria de análise trata-se de uma tentativa de desnaturalizar as relações de poder que são construídas em torno das diferenças biológicas entre os sexos e tratá-las como construções sociais (BANDEIRA, 2005).

Juntamente com classe, raça e sexualidade, o gênero é entendido nesta pesquisa como um dos eixos estruturantes das desigualdades em nossas sociedades eurocêtricas, brancas, capitalistas e patriarcais. Esses eixos se sobrepõem de forma a gerar diferentes vivências de opressão (JÁCOME; VILLELA, 2012). Conforme apontado por Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli (2014):

As relações de gênero atravessam toda a sociedade, e seus sentidos e seus efeitos não estão restritos às mulheres. O gênero é, assim, um dos eixos centrais que organizam nossas experiências no mundo social. Onde há desigualdades que atendem a padrões de gênero, ficam definidas também as posições relativas de mulheres e de homens - ainda que o gênero não o faça isoladamente, mas numa vinculação significativa com classe, raça e sexualidade (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 8).

Numa sociedade estruturada pela dominação masculina, a posição das mulheres não é apenas ‘diferente’ da dos homens. É uma posição social marcada pela subalternidade. Mulheres possuem menos acesso às posições de

poder e de controle dos bens materiais. Estão mais sujeitas à violência e à humilhação. O feminino transita na sociedade como inferior, frágil, pouco racional; é o ‘outro’ do universal masculino, como a reflexão feminista aponta desde Simone de Beauvoir (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 102).

O ideal de igualdade de gênero defendido pelo movimento feminista tem como objetivo garantir uma sociedade justa, do ponto de vista institucional, social e material, consideradas as especificidades de gênero. Pretende-se ir além da igualdade formal característica do Estado liberal e proporcionar as condições necessárias à emancipação e à autonomia feminina.

Para uma análise mais aprofundada da condição social das mulheres e das possibilidades de mitigação das injustiças com as quais elas lidam, em decorrência da especificidade de gênero, são úteis as noções de redistribuição, reconhecimento e representação propostas por Fraser.

## 1.2 REDISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E REPRESENTAÇÃO

Nancy Fraser (1995), ao teorizar sobre a justiça no pós-socialismo<sup>6</sup>, inicialmente apresenta apenas a redistribuição e o reconhecimento enquanto paradigmas da justiça analiticamente distintos e propõe o dilema bidimensional redistribuição-reconhecimento. O ponto de partida da discussão é a diferenciação analítica entre a injustiça econômica e a injustiça cultural. Segundo a autora, a injustiça econômica ocorre na dimensão da economia política e caracteriza-se pela exploração, pela marginalização econômica e pela privação. Já a injustiça cultural ocorre na dimensão cultural-valorativa (aquela na qual se estabelecem os padrões de representação, interpretação e comunicação) e é marcada pela dominação cultural, pelo ocultamento<sup>7</sup> e pelo desrespeito. Embora sejam diferentes<sup>8</sup>, ambas as formas de injustiça são radicadas em processos e práticas que sistematicamente colocam alguns grupos em desvantagem em relação a outros.

Para o enfrentamento da injustiça econômica é necessária a reestruturação político-econômica da sociedade e as medidas a serem tomadas são denominadas por Fraser como remédios de redistribuição. Abrangem a redistribuição de renda, a reorganização da divisão do trabalho, os controles democráticos do investimento e a transformação de outras estruturas

---

<sup>6</sup> Refere-se ao período posterior ao colapso das experiências socialistas, que é marcado pela discussão teórica de modelos político-econômicos alternativos ao capitalismo (MIGUEL, 2006).

<sup>7</sup> No original “*nonrecognition*”, isto é, o não reconhecimento da especificidade de um grupo.

<sup>8</sup> É importante ressaltar que a distinção entre injustiça econômica e injustiça cultural é apenas analítica. Na prática, ambas estão entrelaçadas e reforçam uma a outra dialeticamente.

econômicas básicas e tendem a promover a igualdade entre os grupos sociais. Já para o enfrentamento da injustiça cultural, faz-se necessária uma mudança cultural ou simbólica e para viabilizá-la devem ser postas em prática ações de revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados, de reconhecimento e valorização positiva da diversidade cultural e de transformação abrangente dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Tais medidas são denominadas por Fraser como remédios de reconhecimento<sup>9</sup> e tendem a promover a diferenciação dos grupos sociais. Assim sendo, a política do reconhecimento e a política da redistribuição aparentam ter objetivos contraditórios entre si: enquanto a primeira promove a diferenciação, a segunda promove a igualdade. À essa tensão Fraser dá o nome de “dilema redistribuição-reconhecimento”.

Figura 1 - Dilema redistribuição-reconhecimento



Fonte: Elaboração própria

Considerando um espectro conceitual ao longo do qual estejam distribuídos os diferentes tipos de coletividades sociais, em uma extremidade se localizam as coletividades que se enquadram no modelo de redistribuição e, na outra extremidade, as coletividades que se enquadram no modelo de reconhecimento. No meio destes extremos, estão localizadas as coletividades que se enquadram em ambos. Fraser localiza a questão de gênero no centro do espectro, constituindo o que a autora denomina coletividade bivalente: existe como coletividade tanto em virtude da estrutura econômico-política quanto da estrutura cultural-valorativa. Isto significa que as mulheres, enquanto grupo cuja experiência social comum é permeada pela especificidade do gênero, lidam tanto com a injustiça econômica quanto com a injustiça cultural, portanto, ambos os modelos de justiça propostos são válidos para elas. Conforme a autora:

<sup>9</sup> A distinção entre remédios de redistribuição e remédios de reconhecimento também é apenas analítica.

[...] injustiça econômica e injustiça cultural usualmente estão embricadas de forma que reforçam uma a outra dialeticamente. Normas culturais que são injustamente enviesadas contra alguns são institucionalizadas no Estado e na economia; ao mesmo tempo, a desvantagem econômica impede a participação igualitária na formação da cultura, nas esferas públicas e no cotidiano. O resultado é um círculo vicioso de subordinação cultural e econômica. (FRASER, 1995, pp. 72 - 73).” (Tradução livre).

Por conta de seu caráter bivalente, fazem-se necessários tanto remédios de redistribuição quanto remédios de reconhecimento para mitigar os impactos das relações de gênero na condição social das mulheres. Individualmente eles não são suficientes para mudar a especificidade de sua condição social. Não é suficiente que a dimensão cultural seja remediada mediante ações simbólicas de reconhecimento legal e cultural, é fundamental que estas sejam acompanhadas por remédios que promovam a redistribuição e alterem a estrutura político-econômica do Estado capitalista e vice-versa. Conforme colocado por Fernanda Papa (2012, p. 38), “sensibilizar o Estado para a não discriminação das mulheres torna mais complexo o entendimento sobre as políticas sociais que devem ser além de redistributivas, também de reconhecimento”.

Posteriormente, ao revisitar sua teoria, Fraser adiciona a dimensão política à sua análise. É na dimensão política da justiça que são estabelecidas as fronteiras das dimensões político-econômica e cultural-valorativa. Nas palavras da autora, “ela designa quem está incluído, e quem está excluído, do círculo daqueles que são titulares de uma justa distribuição e de reconhecimento recíproco” e “revela não apenas quem pode fazer reivindicações por redistribuição e reconhecimento, mas também como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate e julgadas. A dimensão política da justiça diz respeito prioritariamente à representação<sup>10</sup> (FRASER, 2009, p. 19).”

O paradigma então passa a ser uma concepção tridimensional da justiça, que se estrutura com base nas dimensões econômica, cultural e política. Somam-se aos remédios de redistribuição e de reconhecimento os remédios de representação.

A partir de uma teoria da justiça tridimensional e centrada na paridade participativa, na qual postula que a justiça “requer arranjos sociais que permitam que todos participem como pares na vida social” (FRASER, 2009), a autora estabelece que há três obstáculos à participação

---

<sup>10</sup> Quanto à representação, dados da Inter-Parliamentary Union demonstram que, no mundo, aproximadamente 21,3% das cadeiras dos parlamentos são ocupadas por mulheres. O Brasil, por sua vez, tem um desempenho ainda mais insatisfatório: mulheres representam aproximadamente 15% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 13% das cadeiras do Senado Federal.

plena do indivíduo na interação social<sup>11</sup>: as estruturas econômicas (injustiça distributiva), as hierarquias institucionalizadas de valorização cultural (injustiça cultural) e a má representação política (injustiça política)<sup>12</sup>.

Fraser então localiza a questão de gênero no centro do triângulo redistribuição-reconhecimento-representação. Isto significa que mulheres lidam tanto com a injustiça econômica, quanto com as injustiças cultural e política. É importante pontuar que não há uma separação definida entre as dimensões, elas se entrelaçam e se reforçam dialeticamente (FRASER, 2013). Segundo a autora, “enquanto cada uma corresponde a uma forma autêntica de injustiça que não pode ser reduzida a outras, nenhuma pode ser excluída legitimamente da formulação de teorias contemporâneas (FRASER, 2013, p. 750).”

Figura 2 – Triângulo redistribuição, representação e reconhecimento



Fonte: Elaboração própria.

Celi Regina Pinto (2008) critica em Fraser a ausência de problematização em torno do tópico da ação institucional e propõe as políticas públicas como meio de concretizar os remédios de redistribuição, reconhecimento e representação. Neste trabalho, seguirei a lógica adotada por Pinto, que associa os remédios em Fraser a políticas públicas. Estas têm o papel de orientar a

<sup>11</sup> A participação não se reduz à participação política, mas abrange todas as interações sociais.

<sup>12</sup> De acordo com a autora, a distribuição e o reconhecimento são políticos por natureza, uma vez que são contestados e permeados por relações de poder e, em sua maioria, demandam tomada de decisão do Estado.

ação do Estado “a fim de combater problemas decorrentes de práticas assimétricas historicamente configuradas que inviabilizam o processo de participação social e política democrática igualitária, de mulheres e homens” (SPM, 2013).

Pinto trata ainda da aplicabilidade dos conceitos de redistribuição e reconhecimento<sup>13</sup> à realidade brasileira:

No Brasil, as noções de distribuição e reconhecimento foram tradicionalmente tratadas como sendo duas questões distintas. A noção de distribuição tem muito mais tradição do que a de reconhecimento; tem sido o espaço privilegiado de teses de economistas, que se preocupam com a desigualdade social, identificada como sinônimo de concentração de renda. Tal identificação também tem sido recorrente nos discursos governamentais de todos os matizes ideológicos. Toda a discussão sobre a renda mínima está dentro deste espectro. [...] A noção de reconhecimento foi introduzida no país junto com as discussões sobre a diferença, bastante próxima das questões feministas e as dos movimentos gays, e está embebida de ideias pós-estruturalistas [...]. Posteriormente, diferença e reconhecimento tornam-se uma questão de justiça social, principalmente através do movimento negro e de sociólogos que trabalham com o tema (PINTO, 2008, p. 45).

O foco deste trabalho recai majoritariamente sobre a dimensão da economia política, com vistas à redistribuição, conforme proposto por Fraser. Mediante o reconhecimento estatal das injustiças às quais as mulheres estão submetidas e da formulação e implementação de políticas públicas que tenham mulheres como público-alvo, a redistribuição é abordada em termos de consignação de dotações orçamentárias às políticas para mulheres e de sua relevância em meio ao orçamento da União. A compreensão aqui é a de que o gasto estatal tem impactos diferentes em homens e mulheres por conta das especificidades de suas condições sociais, portanto, não se pode falar em neutralidade do gasto público. A seguir, tratarei das políticas públicas para mulheres como instrumento de mitigação das injustiças às quais elas estão submetidas.

### 1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES

Na clássica definição de Thomas Dye (1972), política pública é “tudo o que o governo decide fazer ou deixar de fazer”. Embora tal definição tenha seus limites, permite identificar que o agente responsável pela formulação de políticas públicas é o Estado, em virtude de “sua capacidade de tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Isto significa dizer que uma política não é pública por conta de seu destinatário (a

---

<sup>13</sup> A problematização de Pinto é anterior à reformulação da teoria na qual Fraser adiciona a dimensão política e a injustiça política.

população), até porque organizações privadas e da sociedade civil podem executar ações que visem ao bem público, mas sim pelo caráter coercitivo e oficial das decisões e ações estatais. Além disso, a definição de Dye enfatiza o caráter decisório da ação estatal. Nessa linha, uma omissão estatal deliberada também é uma decisão política, tendo em vista que é uma decisão pela manutenção do estado de coisas atual.

De acordo com Jenkins (1978, ), política pública é “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”. A definição de política pública proposta por Jenkins também é útil à análise que se pretende empreender neste trabalho, em virtude da ênfase dada ao estabelecimento de objetivos a serem atingidos e os meios para fazê-lo.

Compreendidas as políticas públicas como instrumentos de ação estatal fundamentais à modificação da condição social da mulher e à promoção da igualdade de gênero, por meio da concretização dos remédios de redistribuição, reconhecimento e representação propostos por Fraser, é fundamental compreender como ocorre a inserção da questão de gênero nas políticas públicas. Na definição de Marta Farah (2004, p. 49),

[...] políticas públicas com recorte de gênero são políticas públicas que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres. Essa categoria inclui, portanto, tanto políticas dirigidas a mulheres – como as ações pioneiras do início dos anos 80 – quanto ações específicas para mulheres em iniciativas voltadas para um público mais abrangente.

Papa (2012, p. 20) apresenta o conceito adotado pelas Articulações de Mulheres Brasileiras: políticas públicas para as mulheres são “políticas favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres, considerando que esse é um grupo submetido à exploração e à opressão capitalista, patriarcal e racista”. O conceito relaciona-se a duas noções: a de igualdade e a de justiça social. Esta última, de acordo Fraser, pressupõe a participação paritária dos indivíduos na interação social. Logo, políticas de promoção da igualdade de gênero objetivam a superação das desigualdades materiais, políticas e simbólicas entre homens e mulheres com vistas à igual visibilidade, ao empoderamento e à participação de ambos nas esferas pública e privada (FRASER, 2009; PAPA, 2012).



Lourdes Bandeira (2005), por sua vez, propõe a distinção analítica entre políticas de gênero e políticas para mulheres. Segundo a autora, as políticas para mulheres desconsideram a perspectiva relacional das interações sociais entre os sexos e reforçam o papel tradicional da mulher na sociedade, enquanto principal responsável pelo trabalho reprodutivo, de acordo com a ética do cuidado. Consequentemente, não possibilitam a ruptura com as visões tradicionais do feminino. Já as políticas de gênero consideram, a partir de uma perspectiva crítica, o caráter relacional dos diferentes processos de socialização aos quais homens e mulheres são submetidos e objetiva a alteração desses padrões, com vistas ao empoderamento e à autonomia das mulheres. De acordo com Bandeira, no Brasil, as políticas públicas voltadas às mulheres, via de regra, não contemplam a perspectiva de gênero.

Ao analisar as políticas públicas para mulheres estaduais e municipais no Brasil, Farah (2004, p. 65) identifica duas vertentes que possivelmente corroboram o que é apresentado por Bandeira: “a primeira vê a mulher sobretudo a partir de sua função na família, devendo as políticas públicas ‘investirem’ nas mulheres pelo efeito multiplicador que tal ação pode ter sobre a família e sobre a sociedade como um todo”, já a segunda vertente, “tem por base a perspectiva de direitos. Segundo essa vertente, trata-se de garantir a ampliação do espaço da cidadania, pela extensão de direitos a novos segmentos da população e pela inclusão desses novos segmentos na esfera do atendimento estatal”.

Embora a literatura diferencie analiticamente as políticas de gênero e as políticas para mulheres, o governo federal não apresenta formalmente distinções entre esses conceitos. Logo, neste trabalho optou-se por utilizar os termos “política de gênero” e “política para mulheres” indiscriminadamente, em virtude do governo federal constituir a esfera na qual o objeto de pesquisa está situado. Quando necessário, faremos referência explícita às políticas públicas que reforçam o papel tradicional das mulheres na sociedade.

Delimitadas as políticas para mulheres, precisamos compreender como ocorreu sua institucionalização no Brasil e como são levadas à cabo pelo governo federal. Portanto, nas próximas seções apresentarei um breve histórico das políticas para mulheres no país, tratarei do órgão responsável pela política de gênero em nível federal, da perspectiva transversal com a qual é conduzida a pauta de gênero e do principal instrumento de gestão empregado.

#### 1.4 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PARA MULHERES NO BRASIL

Nos anos 80, em meio ao processo de redemocratização que ocorria no Brasil, a participação social se inseriu como uma das principais demandas dos movimentos sociais na

agenda de reforma do Estado. O tópico se desdobrava em duas frentes: demandas pela democratização de processos decisórios e demandas pela “inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas”. Tais demandas tomaram forma como propostas de descentralização e de participação da sociedade civil na formulação e na implementação das políticas públicas (FARAH, 2004).

Em meio à ampliação do debate público sobre poder, igualdade e democracia, a participação das mulheres nestes movimentos sociais foi fundamental para a construção da mulher enquanto sujeito político, pois “a história desses movimentos é também a da constituição das mulheres como sujeito coletivo, em que estas deixam a esfera privada e passam a atuar no espaço público, tornando públicos temas até então confinados à esfera privada” (FARAH, 2004).

Inicialmente a atuação das mulheres ocorria em meio aos movimentos organizados de trabalhadores urbanos pobres, que lidavam com problemas de baixos salários, elevado custo de vida e questões relativas à inexistência de infraestrutura urbana, falta de água e saneamento e reivindicações por escolas, creches e postos de saúde. No decorrer do tempo, as reivindicações das mulheres em tais movimentos passaram a englobar temas específicos à condição social da mulher: direito a creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher (FARAH, 2004; PAPA, 2012).

Algumas demandas dos movimentos sociais com participação de mulheres passaram a convergir com as demandas do movimento feminista, cujo objetivo principal era “a transformação da situação da mulher na sociedade, de forma a superar a desigualdade presente nas relações entre homens e mulheres” (FARAH, 2004). O principal ponto em comum entre os dois movimentos era “o questionamento das estruturas públicas e privadas de poder” (PAPA, 2012). A desigualdade de gênero passou então a ser tratada como um entrave ao regime democrático<sup>14</sup> e era discutida em torno de questões relacionadas à família, ao trabalho, à educação, à violência e à saúde (FARAH, 2004; PAPA, 2012). De acordo com Papa (2012),

Do acesso a condições dignas de moradia, creches para apoiá-las no trabalho reprodutivo e de cuidado com a família – em geral combinado com jornada de trabalho externo ao domicílio – até o direito a uma vida livre de violência e com possibilidade de maior representação feminina em cargos eletivos, as bandeiras de luta das mulheres foram sendo consolidadas (PAPA, 2012).

---

<sup>14</sup> A desigualdade de gênero como entrave à consecução da democracia é o tópico principal da área de estudos da Teoria Política Feminista.

No Brasil, a implementação de políticas públicas com perspectiva de gênero precedeu a Constituição de 1988. Na década de 1980 foram implementadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero: criação do Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, no Estado de São Paulo; criação da Delegacia de Polícia de Defesa das Mulheres, em 1985, também no Estado de São Paulo, e, posteriormente, das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher - DEAMs, e do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres<sup>15</sup>, em 1985. As políticas para as mulheres no Brasil constituem uma conquista dos movimentos sociais com participação de mulheres e do movimento feminista (FARAH, 2004; MIGUEL; BIROLI, 2014; PAPA, 2012).

Com a descentralização levada a cabo na Constituição de 1988, as pressões dos movimentos de mulheres passaram a se dirigir não só ao Governo federal, como também aos governos estaduais e locais, de acordo com o ente federativo competente pelo tema que constituía o objeto da demanda. Segundo Farah (2004), “a ampliação do papel dos governos subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas nos últimos anos foi acompanhada pela inclusão de novos temas no campo de atuação dos governos estaduais e locais”.

Recentemente, o entendimento de que as políticas públicas constituem um espaço privilegiado na luta pela promoção da igualdade de gênero se fortaleceu, mediante influência do movimento feminista internacional, que têm lutado pela incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Enfatiza-se a participação das mulheres na formulação, na implementação e no monitoramento das políticas para mulheres (FARAH, 2004).

Papa (2012) aponta que, no Brasil, os governos municipais ligados ao Partido dos Trabalhadores foram os primeiros a instituir, no âmbito do Poder Executivo, organismos governamentais voltados exclusivamente para a formulação de políticas para as mulheres. Segundo a autora, a principal diferença entre os organismos específicos e os conselhos da condição feminina e dos direitos das mulheres é o fato de se tratar de “uma instância governamental e não de representação da sociedade civil dentro do Estado”.

Estruturados como Secretarias, os organismos específicos de políticas para mulheres contam com equipe técnica permanente e orçamento próprio e são responsáveis pela elaboração das políticas públicas de gênero, em articulação com outras áreas do governo. Papa (PAPA,

---

<sup>15</sup> À época de sua criação, o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres era órgão integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça. Atualmente, o órgão integra a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos.

2012) indica que os organismos específicos devem estar localizados em um alto nível do organograma governamental, preferencialmente junto ao gabinete do chefe do Executivo, a fim de ter maior respaldo político nas negociações junto aos demais órgãos governamentais. Além da articulação com os movimentos sociais de mulheres e os demais órgãos da administração pública, o organismo específico também deve:

- a) ser formulador, ordenador e articulador das políticas para as mulheres;
- b) ocupar um lugar estratégico no organograma do governo;
- c) contar com instrumentos para atuar (recursos financeiros, de infraestrutura e humanos);
- d) contar com prioridade do núcleo dirigente para desenvolver seu trabalho perante o conjunto do governo;
- e) fazer uso responsável da máquina pública (ALVAREZ, 2004; DELGADO, 2007; FEZ, 2000; ONU, 1995; RAI, 2003 *apud* PAPA, 2012).

Baseando-se na Plataforma de Ação definida na Conferência de Pequim e na trajetória do movimento de mulheres no Brasil, Farah (2004) identificou dez tópicos prioritários na agenda de políticas públicas dos organismos específicos estaduais e municipais, chamada pela autora de agenda de gênero<sup>16</sup>: violência, saúde, meninas e adolescentes, geração de emprego e renda (combate à pobreza), educação, trabalho, infraestrutura urbana e habitação, questão agrária, incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (transversalidade) e acesso ao poder político e empoderamento. Observam-se nas demandas colocadas pela sociedade civil ao Estado as três dimensões da justiça propostas por Fraser: redistribuição, reconhecimento e representação.

Compreendido o processo político e administrativo que levou à instituição de organismos específicos de políticas para mulheres e após um breve histórico das políticas públicas para mulheres no Brasil, abordaremos a seguir a criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres no âmbito do Poder Executivo federal.

## 1.5 SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES

Papa (2012) caracteriza a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2002 como uma janela de oportunidade, nos termos propostos por Kingdon, que foi aproveitada pelo movimento feminista para a criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SPM.

---

<sup>16</sup> De acordo com Farah (2004), a agenda de gênero é a “agenda-síntese dos temas priorizados por diversos atores (e atrizes), tendo como eixo as relações de gênero [...]. Reúne, assim, temas e propostas levantados por mulheres participantes de movimentos populares e temas e propostas formulados pelo feminismo, em suas diferentes vertentes. A agenda de gênero é um dos conjuntos de temas que podem compor o que John Kingdon chama de agenda sistêmica ou agenda pública.”

A SPM - à época denominada Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, vinculada à Presidência da República e com *status* ministerial<sup>17</sup> - foi criada em 2003 pela Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que norteou a organização da Presidência da República e dos Ministérios durante todo o governo do Partido dos Trabalhadores.

De acordo com a Medida Provisória nº 103, de 2003,

Art. 22. À Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e anti-discriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo com vistas à promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos a igualdade das mulheres e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias (BRASIL, 2003).

A criação da SPM é um ponto marcante na trajetória do movimento feminista na luta pela institucionalização de espaços de decisão e articulação que visam aos interesses das mulheres e à transformação de sua condição social. De acordo com Papa, a SPM constituiu um novo modelo de gestão de políticas para as mulheres e representou a

[...] concretização de uma nova diretriz de governo que passou a favorecer a transversalidade para tratar temas ligados ao reconhecimento de pautas identitárias voltadas a desigualdades estruturais da sociedade brasileira até então não encaradas pelo Estado e por suas estruturas ‘departamentalizadas’ (IPEA *apud* PAPA, 2012).

Ademais, Papa relaciona a criação da SPM com as proposições formuladas por Fraser, ao afirmar que “a perspectiva de reforçar a mulher como sujeito da política, ao mesmo tempo em que se assume o compromisso de melhorar sua qualidade de vida, remete à proposição de Fraser (FRASER, 1995) sobre as políticas de dupla face que devem combinar reconhecimento com redistribuição” (PAPA, 2012).

---

<sup>17</sup> A vinculação da SPM à Presidência da República e seu *status* ministerial conferiram formalmente o respaldo político e o reconhecimento necessário às ações da Secretaria.

Entre 2003 e 2015, a atuação da SPM se organizou em três linhas principais de ação: a) Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; b) Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e c) Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade (MARTINS; CERQUEIRA; MATOS, 2015).

Contudo, a partir de 2015 a Secretaria passou por sucessivas desestruturações. Em 2015, em meio a uma grave crise política e econômica, a Presidente Dilma Rouseff realizou uma pequena reforma ministerial, na qual a SPM foi fundida a outras secretarias e criou-se o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, por meio da Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, convertida na Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016. Em maio de 2016, após o *impeachment* de Rouseff, o então Presidente em exercício Michel Temer editou a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e criou secretarias temáticas na estrutura do Ministério da Justiça, e que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Além disso, durante um período considerável do governo Temer, a SPM esteve vinculada à Secretaria de Governo, cuja principal atribuição é articulação da Presidência da República com os demais Poderes Públicos. A vinculação da SPM à Secretaria de Governo pode ser caracterizada como uma tentativa de sufocamento da pauta da igualdade de gênero em âmbito federal.

A desarticulação da SPM enquanto órgão com autonomia administrativa e orçamentária e a redução de sua institucionalização constituíram um retrocesso na luta pela promoção da igualdade de gênero. Conforme Castro (*apud* PAPA, 2012), “problemas sociais ganham a possibilidade de serem solucionados quando são institucionalizados. Isso porque a constituição do aparato administrativo-burocrático para efetivar direitos é necessária”. O desmonte desse aparato representa uma involução da linha do tempo da equidade de gênero.

Atualmente a SPM está vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos, por força do Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018, e do Decreto nº 9.465, de 9 de agosto de 2018.

## 1.6 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO

Embora constituam parcela considerável da força de trabalho, ainda hoje as mulheres sofrem com a remuneração inferior, em comparação aos homens, e são as principais responsáveis pelo trabalho reprodutivo e doméstico não remunerado. Para mitigar e combater a desigualdade de gênero e efetivar a emancipação e a autonomia feminina são necessárias políticas públicas que perpassem praticamente todas as áreas governamentais: economia, trabalho e emprego, educação, assistência social, saúde, infraestrutura etc.

A desigualdade de gênero pode ser enquadrada como um *wicked problem*, isto significa que “é difícil definir por onde começa e quais são exatamente as causas a serem combatidas” (REINACH, 2013), portanto, não é possível circunscrever o problema e determinar uma solução única, abrangente e definitiva. As características multidimensionais da questão de gênero exigem que as formas de enfrentamento do problema também sejam multidimensionais.

Apesar de não haver consenso sobre o conceito de “transversalidade”, neste trabalho ela será entendida como a incorporação da perspectiva de gênero em todas as políticas públicas governamentais, a fim de reduzir as desigualdades sociais e econômicas (PAPA, 2012; REINACH, 2013). Ela consistiria em uma “forma de trazer respostas a desafios que não seriam solucionados com uma estrutura [de governo] vertical e setorial, mas que ao mesmo tempo precisa trazer um objetivo comum a essa estrutura governamental” (SERRA *apud* REINACH, 2013). De acordo com Lourdes Bandeira (2005), que foi Secretária de Planejamento e Gestão e Secretária-Executiva da SPM:

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (sic).

No Brasil, a transversalidade é aplicada às temáticas de gênero, igualdade racial, povos indígenas, criança e adolescente, juventude, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população de rua, população LGBT e direitos humanos (GRAÇA, 2014; REINACH, 2013). Segundo Graça (2014) “a gestão transversal permite atacar diferentes problemas de forma combinada, compartilhar responsabilidades e superar a ‘departamentalização’ da política, o que torna as ações empreendidas mais eficazes”.

A transversalidade da questão de gênero, especificamente, apareceu nos programas governamentais pela primeira vez no PPA 2004-2007, elaborado durante o primeiro governo Lula. O texto trazia como plataforma política do governo “a viabilização da inclusão social, da equalização das oportunidades - gênero, raça, etnia, pessoas portadoras de necessidades especiais e da cidadania”. Neste contexto, a promoção da igualdade de gênero estava diretamente associada à redução da pobreza<sup>18</sup> (BANDEIRA, 2005).

De acordo com o sítio eletrônico da SPM,

Hoje, a questão de gênero está incluída nas políticas dos três níveis de Governo. Além disso, percebe-se uma crescente mobilização da sociedade civil na busca de igualdade entre homens e mulheres, em termos de direitos e obrigações. Essas mudanças têm sido possíveis a partir de um processo contínuo de cooperação transversal entre a SNPM e os demais Ministérios, a sociedade civil e a comunidade internacional (SPM, 2018).

De acordo com Reinach (2013), além da multidimensionalidade da questão de gênero, a atuação articulada com os Ministérios setoriais “aumenta a capacidade de intervenção das políticas propostas”, uma vez que estes contam com equipes e orçamentos maiores. Contudo, a transversalidade implica uma relação de cooperação e dependência da SPM em relação aos outros órgãos. Há uma dificuldade de inserção da pauta da Secretaria nas políticas dos Ministérios, tendo em vista que as áreas setoriais nem sempre são sensíveis à incorporação da perspectiva de gênero em suas políticas. Inúmeras variáveis atuam sobre a inserção da questão na pauta, tais como relações interpessoais, poder de decisão, posição hierárquica e esforço de convencimento dos atores e atrizes envolvidos no processo de articulação e negociação (PAPA, 2012; REINACH, 2013).

O fortalecimento do orçamento próprio da SPM é essencial para a expansão da capacidade de articulação da Secretaria. Os recursos conferem ao órgão a possibilidade de traçar suas linhas de atuação e aumentam sua “autoridade política para lidar com outros Ministérios de forma mais igualitária e menos dependente”, pois, ao invés de apenas propor a ação e estabelecer uma relação assimétrica com os Ministérios setoriais, a SPM, ao arcar com o custeio da política pública por meio de seu orçamento próprio, teria maior margem de manobra na negociação e na articulação, tornando a relação mais simétrica e menos desigual (REINACH,

---

<sup>18</sup> Por conta do fenômeno da feminização da pobreza, organismos internacionais como o Banco Mundial recomendam a focalização de políticas de combate à pobreza nas mulheres. O argumento levantado é o de que a focalização proporciona “maior eficiência às políticas de combate à pobreza: a atenção privilegiada às mulheres - seja por seu papel na família, seja por sua presença decisiva nos assuntos ligados à moradia e ao bairro, seja ainda pela presença significativa de mulheres entre a população pobre - terá impacto na sociedade como um todo” (FARAH, 2004).



2013). Tal apontamento converge com o apontamento feito em Relatório das Nações Unidas (*apud* PAPA, 2012:

Aqui a questão dos recursos é crítica em níveis econômicos e políticos, tanto quanto questões de flexibilidade, voz e construção de consensos através de fronteiras políticas. Esses organismos podem ser considerados mais autônomos, ou menos influentes, dependendo de como eles são capazes de negociar fronteiras políticas, para se tornarem efetivos em melhorar o status das mulheres (RAI, 2003) (Tradução livre).

Há desafios na atuação de um organismo nacional de políticas públicas para as mulheres e já em 2005 Bandeira apontava a importância de esforços governamentais, sociais e *orçamentários* para a inclusão da transversalidade de gênero na ação pública (BANDEIRA, 2005; PAPA, 2012). Papa afirma ainda que

[...] a tarefa exige esforços que extrapolam a necessidade de diálogo com os movimentos sociais, que pressionam órgãos do Estado para o avanço de suas agendas, pois pressupõe também a capacidade de articular e negociar mudanças na concepção das políticas com outras áreas do governo não necessariamente sensibilizadas para a incorporação da perspectiva das mulheres a suas pautas (PAPA, 2012).

Não por acaso, a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher - Conferência de Pequim, da qual o Brasil é signatário dispõe sobre a obrigatoriedade da existência de dotações orçamentárias do Governo federal para a execução de políticas que visem à promoção da igualdade de gênero.

A IV Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas sobre a Mulher foi realizada em 1995, em Pequim, China, e como documento final foi elaborada a Plataforma de Ação de Pequim. Além de dispor sobre a criação de “mecanismos nacionais para o avanço da mulher e para a coordenação de políticas dos governos” que “deveriam prestar apoio na incorporação da perspectiva da igualdade de gênero em todas as esferas de política e em todos os níveis de governo”, a Plataforma dispõe também sobre a questão dos recursos financeiros destinados às políticas públicas promotoras da igualdade de gênero. O compromisso era de que “tais organismos fossem criados no mais alto nível de governo e dotados de recursos para cumprir sua finalidade de garantir a perspectiva de gênero na definição das políticas” (PAPA, 2012).

De acordo com o texto da Plataforma de Ação:

345. Os recursos humanos e financeiros têm sido geralmente insuficientes para o avanço da mulher. Isso tem contribuído para o lento progresso obtido,

até essa data, na implementação das Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Avanço da mulher. Uma plena e efetiva implementação da Plataforma de Ação, que inclua os compromissos pertinentes contraídos em cúpulas e conferências anteriores das Nações Unidas requererá um compromisso político no sentido de tornar disponíveis recursos humanos e financeiros para o incremento do acesso da mulher ao poder. Isso, por sua vez, requererá a integração de uma perspectiva de gênero às decisões orçamentárias sobre políticas e programas, como também o financiamento adequado de programas específicos para a garantia da igualdade entre mulheres e homens. Para implementar a Plataforma de Ação, fundos terão de ser identificados e mobilizados de todas as fontes e em todos os setores. A reformulação de políticas e a redistribuição de recursos poderão ser necessárias no âmbito dos programas e entre os mesmos, mas algumas mudanças de política podem não ter, necessariamente, implicações financeiras. A mobilização de recursos adicionais, tanto públicos quanto privados, inclusive recursos de fontes inovadoras de financiamento, pode ser necessária também (ONU, 1995).

Relatório da SPM sobre a implementação da Plataforma de Ação da Conferência de Pequim (Beijing +20) agrupa em quatro áreas os êxitos do país na promoção da igualdade de gênero desde implementação da plataforma: 1) princípios e pressupostos de gênero incorporados na lógica governamental (com institucionalidade e transversalidade da temática de gênero nas políticas públicas, incorporação da perspectiva de gênero nos planos plurianuais e o enfrentamento à pobreza); 2) participação social; 3) enfrentamento à violência contra as mulheres; e 4) promoção de autonomia econômica das mulheres (SPM, 2009).

Contudo, relatório de avaliação da ONU aponta a coordenação e a colaboração entre diferentes áreas do governo como alguns dos principais entraves à implementação das políticas para as mulheres nos países que signatários da Plataforma de Ação (PAPA, 2012). Conforme apontado anteriormente, o fortalecimento do orçamento próprio da SPM é fundamental à ampliação da capacidade de articulação da Secretaria no processo de coordenação, negociação e colaboração com outros órgãos e entidade da administração pública. Por conseguinte, é essencial conhecer a estruturação do orçamento público e o emprego dos recursos do orçamento da SPM.

Pretende-se com este trabalho compreender a estruturação do orçamento próprio da SPM, enquanto órgão responsável pela articulação e condução das políticas de promoção da igualdade de gênero em nível federal, e a sua relevância mediante a totalidade do orçamento da União no período de 2012 a 2015.

É reconhecido que diversos programas e políticas públicas federais coordenados por Ministérios setoriais contam com ações voltadas especificamente às mulheres e a tais ações são consignadas dotações orçamentárias, de forma que os recursos destinados às ações de promoção

da igualdade de gênero encontram-se dispersos nos orçamentos ministeriais. Contudo, o foco desta pesquisa recai especificamente sobre a análise das dotações orçamentárias consignadas à SPM, em virtude da discussão apresentada sobre a importância do orçamento próprio da Secretaria no contexto da articulação intragovernamental.

### 1.7 PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

A partir de 2005, a atuação da SPM tem sido pautada pelos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPM, que constitui a principal ferramenta de gestão da SPM. O PNPM representa a institucionalização do compromisso do governo federal com a transversalidade da agenda de gênero e constitui um marco na construção e consolidação das políticas públicas para mulheres (PAPA, 2012; SPM, 2013).

Seguindo a linha da valorização e ampliação da participação social, pauta histórica do Partido dos Trabalhadores que foi levada à cabo quando este ocupava a Presidência da República, a elaboração do Plano se dá no contexto das conferências municipais, estaduais e nacionais de políticas para mulheres. As conferências nacionais são convocadas por meio de Decreto do Presidente da República e se organizam em torno dos eixos temáticos estabelecidos pela SPM, com a apresentação de propostas e avaliações de políticas públicas pelas delegadas da sociedade civil e pelas representantes do governo. Segundo a SPM, “o processo de construção do PNPM contou com a participação da sociedade civil, movimento de mulheres rurais e urbanas, feministas e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, através das Conferências de Mulheres municipais, estaduais e nacional” (SPM, 2013).

Em julho de 2004, realizou-se a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres - I CNPM, que mobilizou mais de 120 mil mulheres em todo o país ao longo das conferências subnacionais. Nela foi elaborado o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - I PNPM, aprovado pelo Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, tinha apenas cinco objetivos: 1. autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; 2. educação inclusiva e não sexista; 3. saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4. enfrentamento à violência contra as mulheres; e 5. gestão e monitoramento do Plano. Todavia, sua implementação encontrou dificuldades junto aos ministérios setoriais, em virtude de sua elaboração posterior à sanção do PPA 2004 - 2007 e da ausência de dotações orçamentárias destinadas à implementação das ações previstas no Plano (PAPA, 2012).

A II CNPM ocorreu em agosto de 2007 e, com a participação de mais de 200 mil mulheres durante as etapas subnacionais, elaborou o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - II

PNPM. Em 2008, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou o Decreto nº 6.387, de 5 de março de 2008, que aprova o II PNPm, do qual constavam dez eixos de atuação (excluindo-se a gestão e o monitoramento do Plano): 1. autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social; 2. educação inclusiva, não sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica; 3. saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4. enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5. participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6. desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; 7. Direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; 8. Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias. 9. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia. 10. Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas.

Papa (2012) caracteriza o II PNPm como “o primeiro resultado concreto da busca de sinergia intergovernamental pela promoção da igualdade de gênero e das políticas para as mulheres”. Contudo, em meados de seu primeiro mandato, a Presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto nº 7.959, de 1 de março de 2013, que revogou o Decreto nº 6.387, de 2008, e consequentemente o II PNPm. No Decreto, a Presidenta, atribui à SPM a competência para dispor sobre os eixos, os objetivos, as linhas de ação, as ações e as metas do PNPm para o período de 2013 a 2015 - PNPm 2013-2015.

No contexto inédito do primeiro mandato presidencial feminino no Brasil, o PNPm 2013-2015 foi elaborado no âmbito da III CNPM, realizada em dezembro de 2011, com a participação de mais de 200 mil mulheres nas conferências subnacionais. Na oportunidade, a Presidenta Dilma Rousseff reforçou seu compromisso com a promoção da igualdade de gênero em discurso na III CNPM: “Eu tenho o compromisso inabalável - e reafirmo aqui - de aprofundar as políticas de igualdade de gênero no nosso país” (SPM, 2013).

Editado pela SPM em 2013, o PNPm 2013-2015 se organiza em torno dos seguintes eixos: 1. igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; 2. educação para igualdade e cidadania; 3. saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4. enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5. fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6. desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; 7. direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; 8. cultura, esporte, comunicação e mídia; 9. enfrentamento do racismo, sexismo e

lesbofobia; e 10. igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência. Cada um dos eixos conta com objetivos gerais e específicos, metas, linhas de ação e ações.

De acordo com a SPM (2013),

“O PNPM é a configuração do resultado de lutas dos movimentos de mulheres que vêm se mobilizando desde o início do século XIX, contra todas as situações de opressão e de discriminação, exigindo a ampliação de seus direitos civis e políticos, seja por iniciativa individual, seja pelo coletivo de mulheres”.

Contudo, para a concretização dos objetivos e das metas propostas no PNPM, é necessário um volume considerável de recursos públicos, uma vez que as políticas propostas s destinam a aproximadamente 52% da população brasileira. Nesta pesquisa, pretende-se identificar quais dos eixos constantes do PNPM 2013-2015 foi contemplado com mais recursos do orçamento da SPM e, portanto, qual problema constante da agenda SPM foi prioritário. Deve-se manter em mente que, em virtude do caráter transversal do PNPM, algumas das ações são implementadas diretamente pela Secretaria enquanto outras são implementadas por outros órgãos governamentais, portanto, é possível que não haja destinação de recursos da Secretaria para tais ações, enquanto há em outros órgãos. Logo, mantém-se necessária a análise do orçamento da SPM, a fim de apreender as alocações orçamentárias nas ações do PNPM.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.1 CONCEITO DE ORÇAMENTO E SUA EVOLUÇÃO

O orçamento público pode ser encarado a partir das perspectivas política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. Para os objetivos deste trabalho serão consideradas majoritariamente as três primeiras. Da perspectiva política, o orçamento pode ser definido como “o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas”. Da perspectiva econômica, ele destaca “as questões fiscais - receitas, despesas, déficits e dívidas”. Da perspectiva administrativa, por fim, ele pode ser entendido enquanto “o plano das realizações da administração pública”, isto é, como um instrumento de gestão<sup>19</sup> (GIACOMONI, 2017).

A evolução conceitual e técnica do orçamento público ocorre em virtude do desenvolvimento e da incorporação de novas técnicas de orçamentação e pode ser ilustrada como um contínuo em cujas extremidades se encontram o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Ambos são tipos ideais e não podem ser encontrados em sua forma pura em nenhuma administração pública, servindo apenas como referencial conceitual. Entre os dois extremos do contínuo encontram-se as experiências reais de orçamento (orçamento de desempenho, orçamento-programa, orçamento base zero, orçamento participativo etc). Na realidade, uma técnica ou modelo orientador de elaboração do orçamento não é integralmente substituído por outro mais atual, portanto, não há uma ruptura completa. Novas técnicas são incorporadas e passam a coexistir com técnicas anteriores (ABREU, 2014; GIACOMONI, 2017).

Figura 4 – Evolução conceitual e técnica do orçamento



Fonte: Elaboração própria.

<sup>19</sup> Segundo Abreu (2014), o orçamento público é o instrumento de gestão mais relevante e mais antigo da administração pública.

O orçamento tradicional, fortemente influenciado pelo liberalismo e suas propostas de manutenção do equilíbrio financeiro e contrárias à expansão de gastos estatais, é caracterizado pela predominância da função de controle político sobre o Poder Executivo e restringe-se à previsão da receita e à autorização de despesas. Nele não são observadas preocupações com o atendimento das necessidades da coletividade ou da administração pública e não estão explícitos os objetivos econômicos e sociais que motivaram sua elaboração. A ênfase recai sobre o que o Estado compra e a distribuição de recursos entre os órgãos governamentais é feita de acordo com os gastos em exercícios anteriores, não de acordo com o programa de trabalho a ser realizado. Essa técnica vigorou no Brasil durante o período anterior à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (ABREU, 2014; GIACOMONI, 2017).

Entre os dois extremos encontra-se o orçamento de desempenho, cuja ênfase recai sobre o que o governo faz ao invés do que o governo compra. Ele “apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que forneçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa” (BURKHEAD *apud* GIACOMONI, 2017). Entretanto, não se caracteriza como um orçamento-programa, uma vez que não está vinculado ao sistema de planejamento (ABREU, 2014).

O orçamento-programa, por sua vez, está intimamente ligado ao planejamento e é considerado um instrumento de operacionalização das ações do governo. Considera os objetivos do governo para um determinado período de tempo. Foi introduzido no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967 (ABREU, 2014).

No outro extremo do contínuo está o orçamento moderno, influenciado pela visão do Estado “como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento”, é marcado pela integração entre as funções de planejamento e orçamento. O orçamento deixa de ser uma peça contábil e passa a ser um instrumento de gestão da administração pública, servindo como programa de trabalho para os exercícios seguintes (GIACOMONI, 2017). Em uma definição moderna do orçamento público, Allan D. Manvel o conceitua como “um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa” (*apud* GIACOMONI, 2017). Destaca-se, em tal concepção, a integração entre as atividades de planejamento e de orçamento.

## 2.2 ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO

Embora, após a Segunda Guerra, o orçamento seja visto predominantemente como um instrumento de planejamento, com forte influência do modelo gerencial de administração pública, ele não se limita a uma peça de cunho técnico ou contábil e pretende-se aqui ressaltar o seu papel enquanto um instrumento político. O orçamento é, em sua perspectiva política, um reflexo da correlação de forças sociais, dos interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos e da importância, em termos financeiros, de cada política pública em um determinado contexto histórico da conjuntura econômica, social e política do país, mensurados por meio da alocação de recursos. É a definição de quais ações receberão os recursos arrecadados e quais questões os governantes consideram prioritárias para seu mandato (GRAÇA, 2014; SALVADOR, 2010).

Conforme colocado por Salvador (2010), ao analisar o trabalho de Oliveira (2009), “a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas [...]. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas”. O orçamento é fundamental na compreensão das políticas sociais governamentais, haja vista que nele são expostas as prioridades políticas, é evidenciado sobre qual classe recairá o maior ou o menor ônus da tributação e são definidas as opções quanto à redistribuição de recursos, tendo em vista a função distributiva que o Estado desempenha na economia (OLIVEIRA, 2009; SALVADOR, 2010; SALVADOR; YANNOULAS, 2013). A função distributiva pode ser caracterizada como a tarefa de promover ajustamentos na distribuição de renda, com vistas à correção de falhas de mercado e o orçamento público é o principal instrumento utilizado pelo Estado para viabilizar políticas públicas redistributivas. A distribuição e a alocação dos recursos arrecadados é uma decisão essencialmente política (GIACOMONI, 2017; GRAÇA, 2014).

Hofbauer e Vinay (2002) enumeram três funções para o orçamento:

- (i) Distribuição de recursos: esta função se relaciona com a provisão de bens e serviços públicos. O governo decide a divisão dos recursos públicos nas diversas funções, políticas e programas que realiza, com base nas prioridades que identifica.
- (ii) Distribuição de rendimento e riqueza: uma das funções essenciais do gasto público é integrar políticas governamentais que favoreçam a diminuição da brecha de rendimento e riqueza entre diferentes grupos da população.
- (iii) Estabilização da economia: os orçamentos são uma ferramenta para promover certo nível de emprego, estabilidade de preços, crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e balanço externo.



Em sua dimensão estratégica, o orçamento é um instrumento privilegiado e fundamental para concretização dos direitos sociais e assim tem sido encarado por diversas organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos humanos (BLYBERG, 2009; SALVADOR, 2010). Conforme colocado por Sharp (2007), “os orçamentos governamentais são a maior fonte de financiamento para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres na maioria dos países”. O que conduz necessariamente à discussão sobre orçamentos sensíveis a gênero desenvolvida na Seção 4.

### 2.3 CICLO ORÇAMENTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No campo das finanças públicas, a Constituição de 1988 estabeleceu o reordenamento institucional, a unificação do orçamento público e a modificação da estrutura do sistema de planejamento público no Brasil. As principais inovações introduzidas pela Constituição e pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal no processo orçamentário foram a devolução da prerrogativa do Poder Legislativo de editar emendas ao projeto de lei orçamentário (prerrogativa esta que havia sido retirada durante o regime militar), a instituição do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o aumento da interação entre o Executivo e o Legislativo ao longo do processo, desde a elaboração e a aprovação dos Projetos de Lei Orçamentários até a prestação de contas e fiscalização destas (GIACOMONI, 2017; GUARDIA, 1992; OLIVEIRA, 2009; SALVADOR, 2010).

O ciclo orçamentário então passou a ser constituído por três peças cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo: Plano Plurianual de Aplicações - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. O PPA é a peça orçamentária na qual estão definidas, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para os quatro anos subsequentes. A LDO funciona como o elo entre o PPA e a LOA, haja vista que ela estabelece anualmente as prioridades e as metas da administração para o ano seguinte e orienta a elaboração da LOA, que, por sua vez, constitui o orçamento propriamente dito. Portanto, o PPA e a LDO definem os objetivos, as metas e as diretrizes que serão posteriormente traduzidos em dotações orçamentárias na LOA. Em âmbito federal, a elaboração dos projetos de lei orçamentários cabe à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É importante ressaltar que as três peças orçamentárias têm forte interação e devem ser compatibilizadas entre si e que a atual configuração do ciclo orçamentário visa ao fortalecimento da integração entre planejamento e orçamento, com vistas à garantia de

execução das políticas governamentais (ABREU, 2014; GIACOMONI, 2017; GUARDIA, 1992; OLIVEIRA, 2009; SALVADOR, 2010). Segundo Oliveira:

A nova moldura orçamentária legada pela Constituição de 1988 representou, de fato, uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático. Recuperou formalmente as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o poder do Legislativo na sua definição, integrou os níveis nacional, regional e setorial, preocupou-se com a questão relativa às desigualdades regionais de renda e transformou-se num instrumento potencial de controle da sociedade sobre o Estado (OLIVEIRA, 2009).

As etapas do ciclo orçamentário foram ilustradas da seguinte maneira por Abreu (2014):

Figura 5 – Etapas do ciclo orçamentário



Fonte: Abreu (2014)

### 2.3.1 Peças orçamentárias

#### 2.3.1.1 Plano Plurianual da União

Nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição, o Plano Plurianual de Aplicações - PPA é um instrumento de planejamento governamental que estabelece “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital<sup>20</sup> e

<sup>20</sup> De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, as despesas de capital são aquelas “realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos” (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2018).

outras delas decorrentes<sup>21</sup> e para as relativas aos programas de duração continuada<sup>22</sup> durante os próximos quatro anos (BRASIL, 1988). Deve ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato, isto é, até 31 de agosto do primeiro ano de governo, e deve ser devolvido pelo Congresso para sanção presidencial até 22 de dezembro, data de encerramento da sessão legislativa<sup>23</sup>. A vigência do PPA se estende pelos três anos restantes do mandato presidencial e pelo primeiro ano do mandato subsequente. Tal medida visa a garantir a continuidade dos programas governamentais durante as mudanças de governo (OLIVEIRA, 2009; SALVADOR, 2010).

O PPA é hierarquicamente superior às demais peças orçamentárias e deve ser utilizado como referência na elaboração da LDO, da LOA e dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (BRASIL, 1988; GIACOMONI, 2017; GUARDIA, 1992; OLIVEIRA, 2009).

Segundo Giacomoni (2017), “a Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada”. Ele constitui, portanto, a “síntese dos esforços de planejamento de toda administração pública (GIACOMONI, 2017).

De um ponto de vista político, o PPA demonstra as escolhas pactuadas com a sociedade e legitimadas por meio do processo eleitoral e assume o *status* de um plano de governo. É um programa de ação a ser executado ao longo do mandato (ABREU, 2014; GUARDIA, 1992;

---

<sup>21</sup> Abrange as despesas de operação e manutenção dos investimentos (GIACOMONI, 2017)

<sup>22</sup> “Com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão, as demais ações governamentais inserem-se em programas de duração continuada [...]. Na área federal, interpreta-se essa categoria de forma mais restritiva, associando-se a programas de duração continuada apenas as ações de natureza finalística, ou seja, a prestação de serviços à comunidade” (GIACOMONI, 2017).

<sup>23</sup> O § 9º do art. 165 estabelece que lei complementar disporá sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”. Em virtude da omissão do Poder Legislativo e da não elaboração da referida lei complementar, atualmente são observados os prazos estabelecidos no § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe:

“§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988).”

OLIVEIRA, 2009). O PPA “não se trata de definir as ações a serem feitas a cada ano (isso é objeto dos dois outros instrumentos do processo de planejamento), mas sim o que se pretende realizar durante todo mandato ou até seu final” (AFONSO; GIOME *apud* GUARDIA, 1992).

### 2.3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO foi uma das grandes inovações introduzidas no processo orçamentário pela Constituição de 1988 e representa um movimento de racionalização e disciplinamento das finanças públicas no Brasil. Constitui uma etapa intermediária entre o PPA e a LOA, pois orienta a elaboração orçamentária e compreende as prioridades e as metas relativas apenas ao exercício financeiro seguinte, em consonância com o PPA (ABREU, 2014; OLIVEIRA, 2009; SALVADOR, 2010). De acordo com Guardia (1992), “sua criação objetivou não só ampliar o período de discussão do orçamento, como, basicamente, expressa a preocupação dos Constituintes de estabelecer mecanismos de ligação mais claros entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual”.

A LDO deve ser encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano e o Congresso deverá apreciá-la e devolvê-la para sanção presidencial até 30 de junho e tem como funções<sup>24</sup>:

- a) definir as metas e prioridades da administração pública federal [...], incluindo as despesas de capital para o período subsequente;
- b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
- c) dispor sobre alterações na legislação tributária;
- d) estabelecer a política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento (BNDES e Caixa Econômica Federal, por exemplo); e
- e) autorizar a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal (OLIVEIRA, 2009).

Cabe também à LDO estabelecer “parâmetros para a iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo” e “limites para a elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público”. Além de ser utilizada como “veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento”, tendo em vista que, em termos constitucionais<sup>25</sup>, o princípio da exclusividade impede que a execução

<sup>24</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal conferiu à LDO outras atribuições relacionadas ao equilíbrio entre receitas e despesas no ciclo orçamentário, contudo, não será feita uma discussão mais aprofundada dessas atribuições por fugirem ao escopo desta pesquisa (ABREU, 2014). Ver: Abreu (2014), Salvador (2010) e Giacomoni (2017).

<sup>25</sup> O § 8º do art. 165 da Constituição dispõe:

orçamentária seja abordada na LOA. Via de regra, “a maior parte dos dispositivos que constituem as LDOs federais é dedicada a orientar a organização e a estruturação do projeto e da lei orçamentária anual [...], assim como estabelecer diretrizes gerais e específicas para a elaboração e a execução dos três orçamentos da União: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas estatais (GIACOMONI, 2017).

Do ponto de vista político, a LDO constitui a arena de negociação do orçamento e é, portanto, a fase mais importante do processo orçamentário. É neste momento em que se estabelecem as alterações na legislação tributária, os setores que receberão financiamentos governamentais, o aumento do quadro do funcionalismo público e a concessão de vantagens a ele. A LDO pode ser considerada uma prévia do orçamento, haja vista a antecipação da “discussão sobre as prioridades e diretrizes para o exercício financeiro subsequente” (SALVADOR, 2010). No sistema de planejamento, ela desempenha o papel de diluir as demandas por recursos ao longo das etapas do processo orçamentário, uma vez que contribui para a redução das pressões dos grupos de interesse na etapa de elaboração da LOA (GUARDIA, 1992; OLIVEIRA, 2009).

### *2.3.1.3 Lei Orçamentária Anual*

Já a Lei Orçamentária Anual - LOA, “é um documento que apresenta os recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para a execução das políticas públicas e do programa de trabalho do Governo” (ABREU, 2014), ou seja, é o orçamento propriamente dito. É o instrumento que, a curto prazo, “operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo” (GIACOMONI, 2017) e divide-se em três segmentos:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, XXXX).

O orçamento fiscal é o principal deles, em virtude de sua abrangência e dimensão, haja vista que engloba autarquias, fundações públicas e algumas empresas públicas e sociedades de

---

“§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

economia mista, além dos órgãos da administração direta. Já o orçamento de investimentos abrange apenas os investimentos das empresas estatais, excluindo as receitas e as despesas operacionais. Por fim, o orçamento da seguridade social abrange os órgãos e as entidades da administração direta e indireta que executam atividades relacionadas à questão da seguridade social (aqui englobadas saúde, previdência social e assistência social). Além destes, abrange também as despesas classificadas como de seguridade social dos demais órgãos da administração pública federal, portanto, trata-se de um orçamento de áreas funcionais. Logo, “praticamente todos os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal também fazem parte, ainda que parcialmente, do orçamento da seguridade social, pois executam despesas de seguridade social: pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores etc”(GIACOMONI, 2017).

Quanto à estruturação, o orçamento de investimentos é individualizado e constitui um documento separado. Já os orçamentos fiscal e da seguridade social são apresentados conjuntamente e tratados como categorias classificatórias. Justifica-se tal forma de apresentação em virtude do fato de que “praticamente todas as entidades federais têm encargos classificáveis nos dois orçamentos”, contudo, há críticas quanto à transparência decorrente da falta de separação clara entre os dois orçamentos (GIACOMONI, 2017).

A LOA deve ser encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano e deve ser apreciada, votada e devolvida para sanção do Presidente da República até o dia 15 de dezembro.

Há algumas questões que devem ser ressaltadas quanto às Leis Orçamentárias: a) a estimativa de receitas e despesas da LOA é calculada com base no orçamento do ano anterior e de acordo com análises da dinâmica da economia; b) nos termos da Constituição, nenhum programa pode ser incluído na LOA sem que esteja especificado no PPA; c) a diferença entre receitas e despesas deve ser zero; e d) o orçamento é autorizativo, isto é, o Poder Executivo pode ou não efetuar os gastos aprovados pelo Poder Legislativo (GRAÇA, 2014; GUARDIA, 1992); GRAÇA, 2014).

### 3 SÍNTESE

Considerando o gênero enquanto a significação cultural e socialmente construída das diferenças entre o sexo e a assimetria nas relações de poder entre homens e mulheres que deriva dessa significação, mulheres são submetidas a injustiças econômicas, culturais e políticas. Ao Estado, enquanto promotor da igualdade social, cabe a adoção de medidas que visem a mitigar os impactos das injustiças nas vidas das mulheres e a alterar os padrões culturais de representação que desvalorizam o feminino em relação ao masculino. A ação estatal é concretizada por meio das políticas públicas, que constituem decisões governamentais que articulam objetivos e os meios para alcançá-los, com vistas à resolução de problemas sociais e à alteração do estado de coisas instituído.

As políticas públicas focalizadas em mulheres começaram a se consolidar no Brasil a partir da década de 1980, em meio ao processo de redemocratização, e atualmente são levadas a cabo em nível federal por meio da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SPM, do Ministério dos Direitos Humanos. Desde a criação da SPM, em 2003, a proposta é de que a pauta de gênero seja inserida na agenda de políticas públicas do Governo federal por meio de uma perspectiva transversal. A transversalidade consiste na incorporação da perspectiva de gênero nas políticas dos ministérios setoriais, como forma de ampliar o impacto das ações governamentais. A transversalidade, contudo, implica uma relação de dependência da SPM em relação aos ministérios setoriais e a assimetria organizacional nas negociações políticas. Defende-se neste trabalho, portanto, o fortalecimento do orçamento próprio da SPM a fim de fortalecer politicamente a Secretaria em meio ao processo de articulação com os demais órgãos e entidades da administração pública federal. Para isto, é necessário compreender como está estruturado o orçamento da União e qual parcela desse orçamento cabe à SPM.

O orçamento público, para além de um instrumento de administração e de planejamento que expressa em termos financeiros a programação de ações do governo para um determinado período de tempo, é também um instrumento político. Nele, são expressas as prioridades do governo, de acordo com a alocação de recursos. A partir da Constituição de 1988, o ciclo orçamentário é composto por três peças: PPA, LDO e LOA. O orçamento é, por fim, o principal instrumento de redistribuição de recursos e de efetivação de direitos.

## 4 METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida com caráter qualitativo e interdisciplinar, considerada a complexidade do tema e sua pertinência a diversos campos de estudo, utilizando uma abordagem crítica para ressaltar a importância do enfoque de gênero na elaboração orçamentária e com o emprego de métodos mistos.

A coleta e a análise dos dados foram executadas com a triangulação das seguintes metodologias: pesquisa documental, análise de conteúdo e entrevistas.

Inicialmente foi realizada a pesquisa documental, que consiste em reunir documentos, descrever ou transcrever seu conteúdo e selecionar as informações pertinentes (LAVILLE E DIONE, 1999). Entende-se por documento “qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2000).

O foco da pesquisa documental recaiu sobre as Leis Orçamentárias Anuais elaboradas pelo Poder Executivo federal, entre 2012 e 2015, período abrangido pelo PPA elaborado no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Os documentos foram obtidos de forma secundária, por meio do Portal da Legislação, sítio eletrônico mantido pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, da qual constam os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal.

Além das referidas peças orçamentárias, na etapa de pesquisa documental, também foram obtidos os dados financeiros referentes às LOAs de maneira secundária, por meio do portal Siga Brasil, sistema de informação criado e mantido pelo Senado Federal, no qual as informações orçamentárias do Governo federal estão sistematizadas e disponíveis à população<sup>26</sup>. O Siga Brasil é um repositório de dados (*datawarehouse*)<sup>27</sup> que conta com informações das principais bases de dados do Poder Executivo e do Poder Legislativo referentes à elaboração e à execução do orçamento da União, entre elas: Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop, Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária - Selor, Sistema de Informações das Estatais - Siest

---

<sup>26</sup> Destaca-se o papel do Siga Brasil na democratização do processo orçamentário no Brasil, em virtude do aumento da transparência orçamentária e da viabilidade do controle social dos gastos governamentais. Ver Bastos (2009).

<sup>27</sup> William Inmon conceitua o *datawarehouse* como o “conjunto de dados orientado por assuntos, não volátil, variável com o tempo e integrado, criado para dar suporte à decisão” (*apud* BASTOS, 2009).



e Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - Siconv. (BASTOS, 2009; SENADO, 2018).

Há duas modalidades de acesso ao sistema do Siga Brasil: o acesso livre e o acesso especialista. As informações disponíveis para as duas modalidades são idênticas. Com o acesso especialista, o usuário é nominado no sistema por meio de login e senha e há possibilidade de salvamento das pesquisas executadas no sistema em formato dinâmico, online e acessível por meio de qualquer computador e sua posterior atualização. Para a obtenção dos dados, em outubro de 2018, foi realizado o cadastro de especialista junto ao Núcleo de Suporte Técnico, Gestão da Informação Orçamentária e Siga Brasil da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Os dados obtidos foram sistematizados e serviram como base para a elaboração dos gráficos e das tabelas constantes do capítulo seguinte. Nesta etapa, o procedimento metodológico de pesquisa documental constituiu uma técnica exploratória, isto é, indicou os aspectos a serem focalizados pela análise de conteúdo e pela entrevista (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2000).

Em seguida, realizou-se a análise de conteúdo dos documentos obtidos na primeira etapa e dos dados sistematizados. A análise de conteúdo “consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 214). Foram realizadas análises interna e externa, tratando do conteúdo dos documentos e da relação do conteúdo com o contexto sociopolítico e econômico, respectivamente.

Por fim, após a análise dos dados orçamentários e financeiros obtidos com a pesquisa documental e a análise de conteúdo, foi realizada entrevista semi-estruturada com atriz envolvida no processo de elaboração orçamentária da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres durante o período. A entrevista semi-estruturada consiste em uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (LAVILLE; DIONE, 1999). Com o procedimento metodológico da entrevista, via de regra, pretende-se “compreender o significado atribuído pelos sujeitos a eventos, situações, processos ou personagens” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2000, p. 168).

De acordo com Bauer e Gaskell (2003), a finalidade da entrevista é a exploração de representações sobre o assunto em questão e, na escolha dos entrevistados, é importante

considerar o ambiente social relevante para o tema. Nesta pesquisa, o objetivo principal da entrevista era apreender os aspectos relacionais da elaboração orçamentária no âmbito do Poder Executivo federal que não são inteligíveis somente com a análise das peças orçamentárias e dos dados financeiros. Logo, optou-se pela realização de entrevista com ex-gestora da SPM que lidou diretamente com alocações orçamentárias, decisões políticas e estabelecimento de planos de ação no período da análise.

Conforme roteiro constante do Apêndice A, pretendeu-se identificar quais fatores influenciaram a designação de dotações orçamentárias do governo federal no período qual a leitura da entrevistada em relação à disputa por recursos orçamentários, quais os fatores que influenciaram a alocação de recursos na SPM e como foram estabelecidas as prioridades financeiras dentro do órgão.

## 5 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA SPM

### 5.1 O QUE O ORÇAMENTO DA SPM REPRESENTA EM MEIO AO MONTANTE DO ORÇAMENTO DA UNIÃO?<sup>28</sup>

Primeiramente, serão determinados o valor da despesa total fixada na LOA e os valores designados aos seus segmentos nos quais há destinação de recursos à SPM, a saber: o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social, entre 2012 e 2015. Em seguida, determinaremos a parcela destes recursos que foi designada à SPM no período, a fim de compreender a representatividade das dotações orçamentárias destinadas às políticas de promoção da igualdade de gênero no universo da LOA.

Para fins de cotejamento, determinaremos também os valores destinados ao refinanciamento da dívida pública federal, pois eles estão incluídos na fixação da despesa total na LOA, juntamente com os orçamentos fiscal e da seguridade social. O refinanciamento é “o pagamento do principal da dívida, por meio da emissão de títulos da dívida pública, o que significa a realização de novos empréstimos” (SALVADOR, 2010). Tendo em vista o compromisso assumido pelo governo brasileiro com a destinação de recursos para o pagamento dos juros da dívida, a partir de 1999, este passou a ter *status* de despesa obrigatória, tal qual as despesas com saúde e educação (SALVADOR, 2010).

Para determinar os valores globais do orçamento da União, foram utilizadas como referências as Leis Orçamentárias Anuais, de 2012 a 2015, a saber:

- a) Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012;
- b) Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013;
- c) Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014; e
- d) Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015.

Na Tabela 1, estão relacionados os dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e os dados relativos ao refinanciamento da dívida pública federal. Observa-se que,

---

<sup>28</sup> Para a análise, serão considerados apenas os montantes designados nas LOAs, ou seja, apenas os valores autorizados.

entre 2012 e 2015, o valor total do orçamento da União variou entre 2,1 e 2,8 trilhões de reais. No período, a maior parcela (mais de 40%) desses recursos foi destinada ao orçamento fiscal, ao qual cabe o financiamento da manutenção, das atividades e das políticas públicas dos órgãos da administração direta e indireta. Já o orçamento da seguridade social, que financia as despesas relacionadas à saúde, previdência social e assistência social, e o refinanciamento da dívida pública federal se revezaram na segunda posição ao longo dos quatro anos.

Tabela 1 – Valores globais das despesas estabelecidas nas LOAs de 2012 a 2015 (em bilhões de R\$)

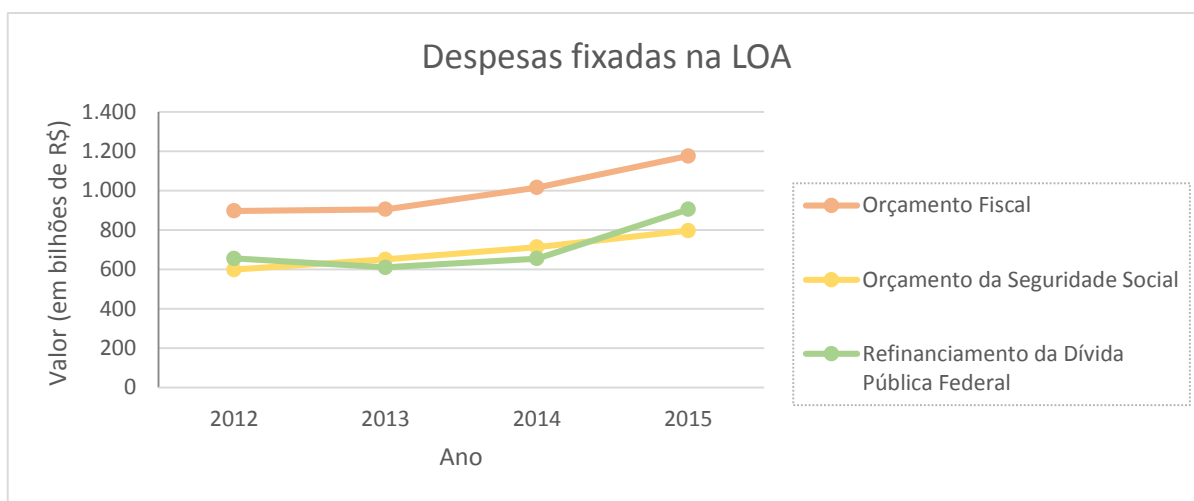
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Orçamento Fiscal	896,78	905,19	1.015,52	1.175,07
Orçamento da Seguridade Social	598,19	650,66	712,91	797,07
Refinanciamento da dívida pública federal	655,49	610,07	654,75	904,54
<b>TOTAL</b>	<b>2.150,46</b>	<b>2.165,91</b>	<b>2.383,18</b>	<b>2.876,68</b>

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais 2012 - 2015. Elaboração própria.

É importante notar que, no período, a rolagem da dívida pública correspondeu a mais de um terço do valor total do orçamento do governo federal. Considerando a instrumentalidade política do orçamento e o seu potencial redistributivo, a decisão de destinar aproximadamente um terço do orçamento ao refinanciamento da dívida não é apenas uma decisão macroeconômica, é uma decisão política. Os dados refletem a influência do capital financeiro, constituído pelos credores da dívida, junto ao Estado brasileiro após a virada neoliberal ocorrida nos anos 90.

Os dados da Tabela 1 estão dispostos visualmente no Gráfico 1. É possível observar um crescimento significativo do Orçamento Fiscal, em especial a partir de 2013, e um crescimento tímido do Orçamento da Seguridade Social. Já o refinanciamento da dívida pública teve uma baixa entre 2013 e 2014, contudo, voltou a crescer em 2015, superando o seu valor no ano inicial da análise.

Gráfico 1 – Despesas fixadas nas LOAs entre 2012 e 2015.



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais 2012 - 2015. Elaboração própria.

Duas questões podem ser apontadas como possíveis justificativas para o crescimento do orçamento da União e, em especial, do orçamento fiscal no período: o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB do Brasil, entre 2011 e 2014<sup>29</sup>, e a política de incentivos do governo federal. Conforme consta do Anexo I, o PIB brasileiro apresentou um crescimento tímido, porém capaz de gerar impactos na receita do governo federal. Já a política de incentivos constituiu uma série de medidas anticíclicas adotada pelo governo federal, entre 2008 e 2014, com o objetivo de reduzir os impactos da crise econômica mundial na economia brasileira.

Passando ao orçamento da SPM, na Tabela 2, estão dispostos os valores das dotações orçamentárias consignadas à Secretaria tanto no orçamento fiscal, quanto no orçamento da seguridade social, entre 2012 e 2015. As dotações foram analisadas em dois momentos diferentes do ciclo orçamentário:

a) no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, que é elaborado no âmbito do Poder Executivo federal pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e é encaminhado pelo Presidente da República para apreciação do Congresso Nacional; e

b) no Autógrafo da LOA, que, após as rodadas de discussão e apresentação de emendas orçamentárias ao PLOA, é encaminhado pelo Congresso Nacional para sanção do Presidente da República, ou seja, constitui a versão final do orçamento.

<sup>29</sup> É importante lembrar que a elaboração do orçamento ocorre no exercício financeiro anterior, portanto, o crescimento do PIB no ano de 2011 impacta positivamente a receita do governo para o ano de 2012.

Tabela 2 - Dotações orçamentárias consignadas à SPM (em milhões de R\$)

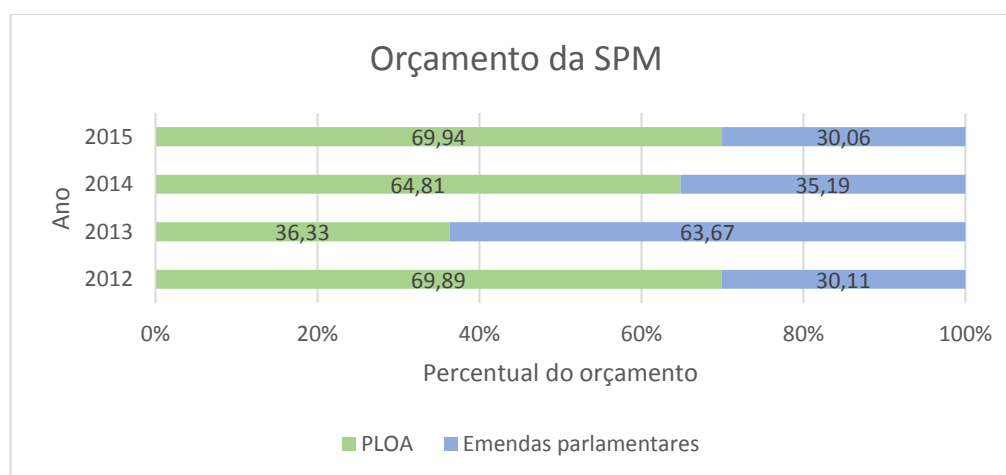
	2012	2013	2014	2015
<b>PLOA</b>	74,90663	68,61902	140,7954	182,1206
<b>LOA</b>	107,1645	188,8415	217,2266	260,3874

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Observa-se na Tabela 2, que os recursos destinados à SPM no PLOA cresceram de aproximadamente 75 milhões de reais, em 2012, para 182 milhões de reais, em 2015. Enquanto na LOA, a variação foi de 107 milhões de reais, em 2012, para 260 milhões de reais, em 2015. Todavia, os dados evidenciam uma questão relevante: o enrobustecimento do orçamento da SPM dentro do Congresso Nacional. Observa-se, nos quatro anos analisados, que a apresentação de emendas orçamentárias aumentou significativamente a quantidade de recursos para o financiamento das atividades da Secretaria.

O Gráfico 2 ilustra a composição do orçamento da SPM entre 2012 e 2015. Durante o período analisado, as emendas parlamentares apresentadas no Congresso Nacional representaram aproximadamente um terço do orçamento da Secretaria, à exceção do ano de 2013, no qual as emendas constituíram aproximadamente dois terços do orçamento.

Gráfico 2 – Composição do orçamento da SPM



Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Em entrevista, Lourdes Bandeira, que atuou na SPM entre 2008 e 2016, ocupando os cargos de Secretária de Planejamento e de Secretária-Executiva, apontou que uma estratégia empregada pela SPM para a obtenção de recursos para além daqueles alocados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão era a *advocacy* junto ao Congresso Nacional. A SPM articulava com os parlamentares a destinação de emendas orçamentárias para o financiamento dos projetos e das ações da Secretaria nos estados e municípios pelo quais foram eleitos. A eficácia da estratégia pode ser constatada nos dados constantes da Tabela 2 e do Gráfico 2, que demonstram uma ampliação significativa de seu orçamento por meio das emendas parlamentares.

Na Tabela 3, estão dispostos dados relacionados à autoria dessas emendas. Observa-se que, apesar de ocuparem apenas 10% das cadeiras do parlamento, as parlamentares mulheres apresentaram entre 35,71% e 45,45% das emendas orçamentárias destinadas à SPM nos quatros anos analisados. Enquanto os parlamentares homens, que ocuparam cerca de 90% das cadeiras do parlamento, apresentaram entre 47,37% e 59,52% das emendas. As emendas de Comissões e Bancadas foram apresentadas pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e pela Bancada Parlamentar do Espírito Santo.

Tabela 3 - Autores de emendas orçamentárias – LOAs 2012 a 2015

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Mulheres	15	15	17	13
	35,71%	45,45%	44,73%	40,62%
Homens	25	16	18	16
	59,52%	48,49%	47,37%	50%
Comissões e Bancadas	2	2	3	3
	4,77%	6,06%	7,9%	9,38%
<b>TOTAL</b>	42	33	38	32

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

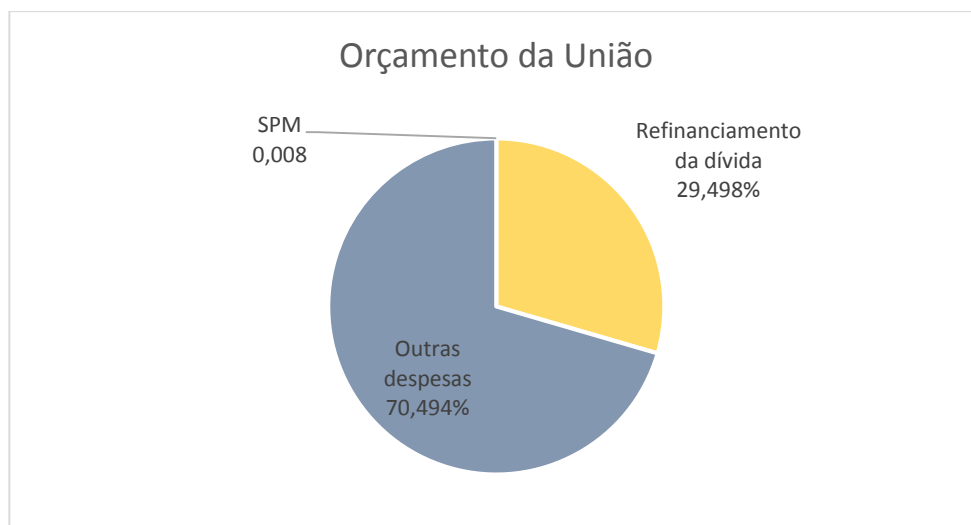
Os dados reforçam a relação proposta por Fraser entre representação, reconhecimento e redistribuição. Neste caso, a representação política de mulheres, por meio da ocupação de cadeiras no parlamento, aumentou a sensibilidade do Poder Legislativo federal às demandas das mulheres, possibilitou o reconhecimento de sua condição social desigual e viabilizou a

redistribuição dos recursos governamentais para ações voltadas à promoção da igualdade de gênero.

Compreendidos o orçamento do governo federal e o orçamento da SPM separadamente, agora trataremos das relações entre eles e da representatividade do orçamento destinado às políticas públicas para mulheres no universo da LOA.

Calculando-se a média do orçamento da União para os quatro anos analisados, obtém-se o valor de R\$ 2.394.056.154.482,00. Em contrapartida, calculando-se a média do orçamento da SPM e do refinanciamento da dívida pública federal obtém-se, respectivamente, os valores de R\$ 193.404.990,25 e R\$ 706.210.049.581,00. Tomando por base os valores médios calculados, no período analisado, o refinanciamento da dívida pública federal representou aproximadamente 29,49% do orçamento do Governo federal, enquanto o orçamento total da SPM correspondeu a 0,008% do orçamento. Os resultados estão representados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Composição do orçamento da União – Valor médio entre 2012 e 2015



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais 2012 – 2015 e Siga Brasil. Elaboração própria.

A análise permitiu verificar que o orçamento da SPM, entre 2012 e 2015, correspondeu a apenas 0,008% do orçamento da União. Comparativamente, o refinanciamento da dívida pública federal correspondeu a aproximadamente 29,5%. Enquanto o orçamento da União está na casa dos trilhões, o orçamento da SPM está na casa dos milhões. A parcela correspondente à SPM é tão pouco representativa em meio ao montante do orçamento da União que não foi possível representá-la graficamente. Os dados nos levam a questionar: a) a importância dada



pelo governo às políticas públicas para mulheres, especialmente, durante o mandato da primeira Presidenta da República; e b) o compromisso efetivo do governo federal com a promoção da igualdade de gênero.

Em entrevista, Bandeira afirmou que a questão se tratava de uma escolha política feita pelos gestores responsáveis pelo orçamento do governo federal. Embora a Secretaria pleiteasse mais recursos junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no momento de partilha do orçamento, tais demandas não eram atendidas. Ela declara:

É uma decisão política que não cabe à Secretaria. A Secretaria, embora ela reivindicasse um orçamento maior, a decisão é política do fatiamento que é feito no Ministério do Planejamento. Embora tenha sido presidido por uma Ministra mulher, não necessariamente colocou a SPM como prioridade. (sic).

Em sua fala, a gestora afasta ainda uma possível hipótese: a presença de mulheres em cargos estratégicos na gestão do orçamento aumentaria a sensibilidade do governo federal às pautas da SPM e a permeabilidade da questão de gênero na arena decisória. Durante a maior parte do período analisado, os cargos de Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Secretária de Orçamento Federal foram ocupados por Miriam Belchior<sup>30</sup> e Célia Corrêa<sup>31</sup>, respectivamente.

Contudo, devemos lembrar que a esfera pública é hostil à presença de mulheres, a lógica de atuação estatal é majoritariamente masculina e as normas institucionalizadas no Estado são androcêntricas e misóginas. Ainda hoje, as leis e as políticas públicas que impactam as vivências e as experiências sociais das mulheres no Brasil são majoritariamente feitas por homens (OKIN, FRASER, BIROLI; MIGUEL, 2014). Portanto, há pouca sensibilidade estrutural do Estado às demandas das mulheres enquanto coletividade.

Bandeira apontou ainda que a estrutura da SPM (compreendido o orçamento) era a segunda menor de toda a Esplanada dos Ministérios, ficando atrás apenas da Secretária de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir. Ressalta-se, neste contexto, o caráter simbólico do *status* ministerial da SPM: embora formalmente fosse constituída em ministério, não o era materialmente, ante os recursos destinados à sua atuação. É inviável que um órgão cuja atribuição seja formular, articular, implementar e manter políticas públicas destinadas a

---

<sup>30</sup> Miriam Belchior foi exonerada em janeiro de 2015 e substituída por Nelson Barbosa.

<sup>31</sup> Célia Corrêa foi exonerada em outubro de 2013 e substituída por José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Junior.

quase 52% da população disponha de menos de 1% dos recursos do governo federal para financiar suas atividades. Retomando o conceito de política pública de Dye, a decisão do governo federal de manter um orçamento tão reduzido para a SPM constitui uma decisão política deliberada de manutenção do estado de coisas.

Por fim, para calcular a taxa de crescimento anual do orçamento da União, do orçamento da SPM e do refinanciamento da dívida pública federal, considerado todo o período da análise, utilizou-se a seguinte fórmula:

$$Taxa\ de\ crescimento\ anual = \left( \left( \frac{valor\ final}{valor\ inicial} \right)^{\frac{1}{quantidade\ de\ anos}} - 1 \right) \times 100$$

Os dados obtidos com a aplicação da fórmula aos dados das Tabelas 1 e 2 estão dispostos na Tabela 4. Observa-se que, enquanto o orçamento da União apresentou uma taxa de crescimento anual de 7,54% e o refinanciamento da dívida uma taxa de 8,38%, o orçamento da SPM cresceu 24,85%. Embora este constitua uma parcela muito pequena do orçamento do governo federal, comparativamente, o orçamento da SPM cresceu três vezes mais que o orçamento da União, no período analisado, e quase três vezes mais que a fatia destinada ao refinanciamento da dívida pública federal.

Tabela 4 – Taxa de crescimento dos orçamentos da União e da SPM e do refinanciamento da dívida pública federal.

Taxa de crescimento anual (%)			
	Orçamento da União	Orçamento da SPM	Refinanciamento da dívida pública federal
2012 - 2015	7,54	24,85	8,38

Fonte: Elaboração própria.

Podemos questionar, portanto, qual a razão do crescimento do orçamento da SPM. Bandeira atribui à criação e instituição de programas governamentais que demandavam recursos adicionais, tais como o Programa Mulher, Viver sem Violência, tópico que será aprofundado na seção seguinte.

Contudo, a gestora aponta que tais recursos adicionais autorizados não foram efetivamente gastos, em virtude dos cortes orçamentários e contingenciamentos levados à cabo no período. Para realizar o cotejamento entre os recursos autorizados nas LOAs e os recursos efetivamente gastos seria necessário efetuar uma análise comparativa entre despesas autorizadas e despesas empenhadas. Todavia, tal análise inviabilizaria a realização da pesquisa no tempo disponível. Constitui, portanto, ponto passível de investigação futura.

A seguir, abordaremos a alocação orçamentária no âmbito da SPM.

## 5.2 COMO OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS FORAM ALOCADOS DENTRO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES ENTRE 2012 E 2015? QUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS RECEBERAM MAIOR QUANTIDADE DE RECURSOS?

Primeiramente, trataremos da alocação dos recursos da SPM entre os programas constantes do PPA 2012 - 2015. Em seguida, abordaremos a distribuição dos recursos entre as ações constantes de cada um dos programas, observados os eixos de atuação da SPM estabelecidos no PNPM 2013-2015.

Entre 2012 e 2015, as dotações consignadas à SPM dividiram-se em dois programas: 2106 - Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência; e 2104 - Programa de gestão e manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Na Tabela 5, estão relacionadas as dotações orçamentárias de ambos os programas no período. Observa-se que as dotações do Programa 2104 variaram de 12,73 milhões de reais, em 2012, a 19,7 milhões de reais, em 2015. Enquanto isso, as dotações do Programa 2106 variaram de 94,43 milhões de reais, em 2012, a quase 240,7 milhões de reais em 2015.

Tabela 5 – Dotações consignadas à SPM: discriminação por Programas (em R\$)

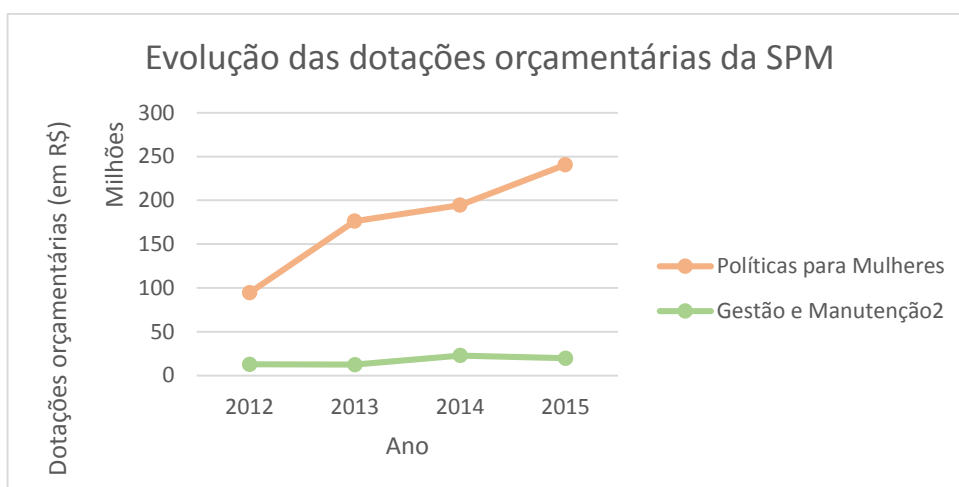
<b>Programa</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
2106 - Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência	94.432.473	176.351.250	194.422.712	240.685.683
2104 - Programa de gestão e manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	12.732.000	12.490.267	22.803.853	19.701.723
<b>TOTAL</b>	<b>107.164.473</b>	<b>188.841.517</b>	<b>217.226.565</b>	<b>260.387.406</b>

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Os dados da Tabela 5 estão visualmente dispostos no Gráfico 4. Podemos observar que as despesas com gestão e manutenção sofreram poucas oscilações no período analisado, com uma pequena alta em 2014. Em contrapartida, os recursos para aplicação em políticas públicas aumentaram progressivamente ao longo dos quatro anos. Aplicando-se a fórmula da taxa de

crescimento anual, constata-se que as dotações orçamentárias para gestão e manutenção tiveram um crescimento anual de aproximadamente 11,53%, enquanto os recursos para políticas públicas cresceram em torno de 26,35% ao ano. De acordo com Bandeira, o principal fator que levou ao crescimento do orçamento para políticas públicas da SPM foi a construção da Casa da Mulher Brasil, tópico que será detalhado adiante.

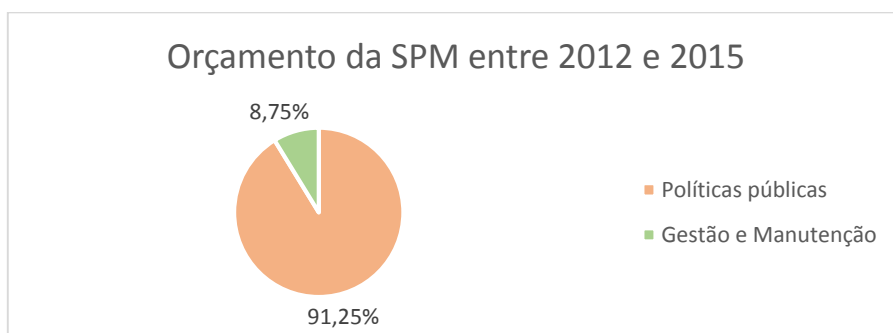
Gráfico 4 - Dotações orçamentárias da SPM por Programa (em milhões de R\$)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Enquanto o valor médio das dotações orçamentárias consignadas à SPM no período foi de R\$ 193.404.990,25 por ano, o valor médio dos recursos destinados às políticas públicas para mulheres foi de R\$ 176.473.029,50 e à gestão e manutenção da SPM foi de R\$ 16.931.960,75. Logo, as despesas com gestão e manutenção representaram aproximadamente 8,75% do orçamento da Secretaria, enquanto as despesas com políticas públicas representaram aproximadamente 91,25%, conforme demonstrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Orçamento médio da SPM entre 2012 e 2015



Fonte: Elaboração própria.

As ações que integraram o Programa 2104 - Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres e suas respectivas dotações orçamentárias estão detalhadas na Tabela 6. Observa-se que, no período, não houve variações bruscas na quantidade de recursos empregados nas ações de gestão e manutenção. As ações que mais demandaram recursos foram o pagamento de pessoal e a administração da unidade, sendo que a primeira representou em média 44,86% das dotações do programa e a segunda representou aproximadamente 52,27%.

Tabela 6 - Dotações orçamentárias do Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres

<b>Programa: 2104 - Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres</b>				
<b>Ação (Código - Descrição)</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
09HB - CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	13.333	60.000	215.449	204.750
2000 - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	7.236.000	6.828.750	13.018.459	8.324.666
2004 - ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES, EMPREGADOS E SEUS DEPENDENTES	12.480	36.528	49.560	73.560
2010 - ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES E EMPREGADOS	4.800	6.840	9.000	9.000
2011 - AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	23.760	23.904	12.000	6.000
2012 - AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	288.000	317.376	276.000	288.000
20CW - ASSISTÊNCIA MÉDICA AOS SERVIDORES E EMPREGADOS - EXAMES PERIÓDICOS	4.032			
20TP - PAGAMENTO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO	5.149.595	5.216.869	9.223.385	10.795.747
<b>TOTAL</b>	<b>12.732.000</b>	<b>12.490.267</b>	<b>22.803.853</b>	<b>19.701.723</b>

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

A análise dos recursos destinados ao Programa 2106 - Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia, porém, é um pouco mais complexa<sup>32</sup>. As ações que integram o Programa e suas respectivas dotações orçamentárias estão detalhadas na Tabela 7.

<sup>32</sup> Uma dificuldade encontrada nesta etapa da pesquisa foi a mudança da nomenclatura de algumas ações do programa a partir do ano de 2013.

Tabela 7 - Recursos destinados às ações do Programa Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia

<b>Programa: 2106 - Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia</b>				
<b>Ação (Código - Descrição)</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
14XS - CONSTRUÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA			28.100.002	79.700.000
210A - PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE IGUALDADE E DE DIREITOS DAS MULHERES		38.488.750	21.043.000	64.150.166
210B - ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA		108.920.000	101.704.724	60.756.134
2C52 - AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	37.070.000			
4641 - PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	4.500.000	4.500.000	14.957.000	10.000.000
6245 - PRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES, ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE AS MULHERES	2.450.000			
6812 - CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	2.900.000			
8831 - CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER - LIGUE 180	7.033.136	8.000.000	11.178.986	11.178.986
8833 - APOIO A INICIATIVAS DE FORTALECIMENTO DOS DIREITOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRISÃO	800.000			
8834 - APOIO A INICIATIVAS DE REFERÊNCIA NOS EIXOS TEMÁTICOS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	13.880.625			
8835 - INCORPORAÇÃO DA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E CULTURAIS	1.300.000			
8838 - APOIO À CRIAÇÃO E AO FORTALECIMENTO DE ORGANISMOS DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER	4.480.000			
8843 - INCENTIVO A POLÍTICAS DE AUTONOMIA DAS MULHERES <sup>33</sup>	16.638.712	16.442.500	17.439.000	14.900.397
8844 - FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DE MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO	580.000			
8932 - APOIO A INICIATIVAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	2.800.000			
<b>TOTAL</b>	<b>94.432.473</b>	<b>176.351.250</b>	<b>194.422.712</b>	<b>240.685.683</b>

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

A priori, identificam-se apenas três ações que receberam dotações orçamentárias nos quatro anos analisados, a saber: 4641 - Publicidade de utilidade pública, 8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 e 8843 - Incentivo a políticas de autonomia das mulheres.

O Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 003, de 1º de agosto de 2013, constante do Anexo B, pode ser utilizado como exemplo do emprego de recursos da ação 4641 - Publicidade de utilidade pública. O termo constitui um repasse de recursos da SPM para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e destina-se à:

<sup>33</sup> Na LOA de 2012, a ação é denominada “8843 - Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres”.

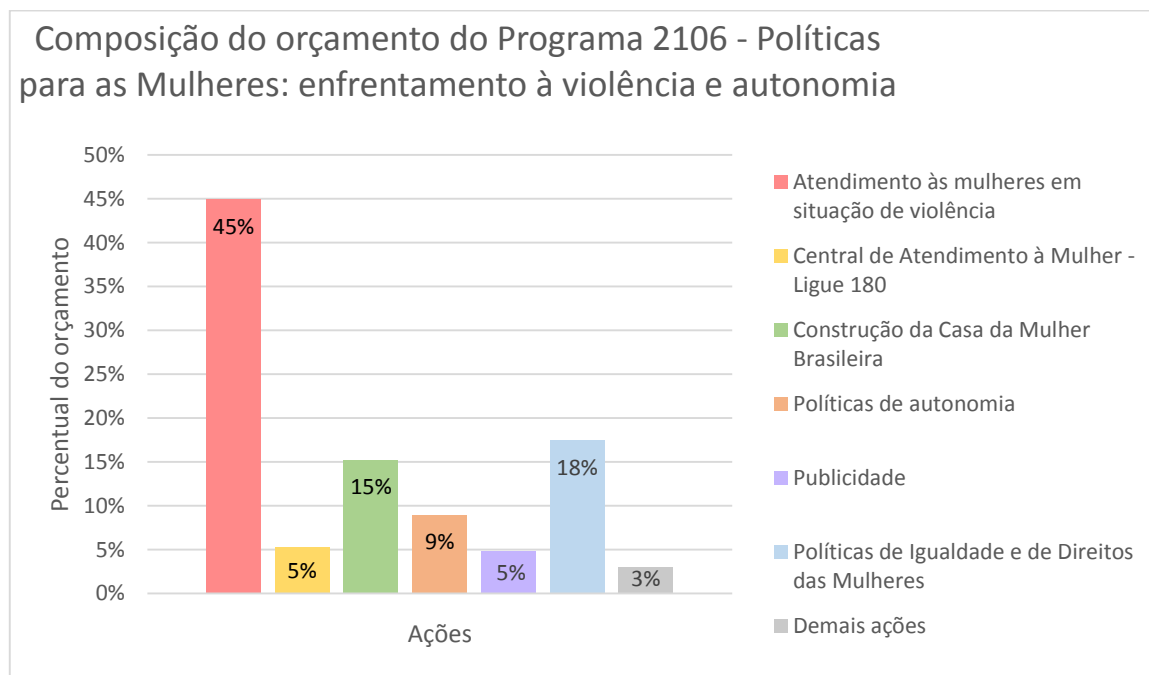
Realização de campanhas de divulgação, de caráter informativo e educativo, visando à prevenção da violência contra as mulheres e a difusão dos direitos das mulheres e dos instrumentos de proteção a esses direitos, com o objetivo de sensibilizar e conscientizar a sociedade na perspectiva de uma nova cultura das relações humanas.

Assim, as ações de publicidade constituem uma tentativa de revalorização cultural das mulheres e conscientização social a respeito de seus direitos. Constituem a atuação estatal com vistas a mudanças na dimensão cultural-valorativa, que, segundo Fraser, é aquela na qual se estabelecem os padrões de representação, interpretação e comunicação. A designação de dotações orçamentárias da SPM nos quatro anos da análise demonstra um esforço contínuo do governo federal com a promoção de mudanças na dimensão cultural da questão de gênero. A ação é consoante ao estabelecido no eixo “cultura, esporte, comunicação e mídia” do PNPM 2013-2015, contudo, ela representou apenas 5% do orçamento da SPM no período.

Quanto às ações de enfrentamento à violência contra a mulher, pressupõe-se que as ações 2C52 - Ampliação e consolidação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, 6812 - Capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres e 8932 - Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres, que constam da LOA 2012, tenham sido unificadas na ação 210B - Atendimento às mulheres em situação de violência, que consta as LOAs de 2013 a 2015. Para a realização dos cálculos, a soma das ações 2C52, 6812 e 8932 será considerada como o equivalente do ano de 2012 à ação 210B.

Considerando que, entre 2012 e 2015, o valor médio dos recursos destinados anualmente ao Programa 2106 - Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia foi de R\$ 176.473.029,50 e considerando os montantes das dotações orçamentárias consignadas às ações 2C52, 6812, 8932 e 210B, o valor médio destinado anualmente às ações de atendimento às mulheres em situação de violência foi de R\$ 78.537.715,00, representando 45% do orçamento da SPM, conforme demonstrado no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Composição do orçamento do Programa 2106 entre 2012 e 2015.



Fonte: Elaboração própria.

A Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 é um serviço telefônico de utilidade pública de âmbito nacional para atendimento gratuito de mulheres em situação de violência, destinado à prestação de informações e encaminhamento de denúncias (CARNEIRO NOGUEIRA, 2016). No período analisado, a ação 8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 foi uma das poucas que receberam recursos do governo federal continuamente e lhe foram destinados, em média, R\$ 9.347.77,00 por ano, correspondendo a aproximadamente 5,29% do orçamento da SPM no período. Bandeira aponta o avanço e desenvolvimento do Ligue 180 como um dos responsáveis por seu financiamento contínuo. De acordo com a gestora, a Central se expandia conforme aumentava a demanda da população pelos serviços prestados. Todavia, não foi possível observar, entre 2012 e 2015, um aumento significativo nas dotações orçamentárias destinadas à manutenção do serviço.

Já a Casa da Mulher Brasileira, inaugurada em 2015, é uma iniciativa que “integra no mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres”, tais como, “acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das



crianças - brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes”, a fim de reduzir a necessidade de deslocamento das mulheres em situação de violência a vários locais diferentes. De acordo com a SPM, a principal inovação da Casa da Mulher Brasileira é o atendimento humanizado às mulheres em situação de violência (SPM, 2015). Em 2014 e 2015, foram destinados no total R\$ 107.800.002,00 à ação 14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira. Calculando-se a média desses recursos para os quatros anos, procedimento empregado às demais ações, observa-se que no período analisado, a construção da Casa da Mulher Brasileira correspondeu a aproximadamente 15,27% do orçamento da SPM, conforme demonstrado no Gráfico 6.

Em entrevista, Lourdes Bandeira aponta que o principal fator que levou ao crescimento do orçamento para políticas públicas da SPM, no período da análise, foi a construção da Casa da Mulher Brasileira. A informação que pode ser corroborada por declaração dada por Aparecida Gonçalves, que atuou na SPM como Coordenadora da Políticas de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Segundo ela, os recursos empregados na construção das Casas da Mulher Brasileira “para a política de enfrentamento a violência contra as mulheres, constituiu-se no maior orçamento aplicado durante décadas da luta das mulheres pelo fim da violência contra a mulher (GONÇALVES, 2017).”

Nas últimas décadas a violência contra a mulher consolidou-se na agenda governamental como um dos problemas de maior visibilidade social e política. A edição da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha é um dos marcos temporais no processo de combate à violência. Conforme apontado por Calazans e Cortes, a Lei Maria da Penha “representa um dos mais empolgantes e interessantes exemplos de amadurecimento democrático, pois contou na sua formulação com a participação ativa de organizações não governamentais feministas, Secretaria de Política para Mulheres, academia, operadores do direito e o Congresso Nacional (*apud* CERQUEIRA; MATOS; MARTINS; JUNIOR, 2015).” Um dos desdobramentos da Lei Maria da Penha e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher<sup>34</sup> é o Programa Mulher, Viver sem Violência.

A instituição do Programa Mulher, Viver sem Violência pela Presidenta Dilma Rousseff pode ser apontada como uma das causas do aumento das dotações orçamentárias às ações de atendimento às mulheres em situação de violência e da destinação de recursos à construção da Casa da Mulher Brasileira. Instituído por meio do Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, o

---

<sup>34</sup> O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência foi instituído em 2007 pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Programa “objetiva integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira” e tem como algumas de suas ações a implementação das Casas da Mulher Brasileira e a ampliação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 (BRASIL, 2013).

Considerando os recursos orçamentários destinados à construção da Casa da Mulher Brasileira, à manutenção do Ligue 180 e ao atendimento de mulheres em situação de violência, entre 2012 e 2015, aproximadamente 65% do orçamento do Programa 2106 - Políticas para as Mulheres: enfrentamento à violência e autonomia correspondeu a ações de enfrentamento à violência contra a mulher. Durante a análise foi observado que, de 2012 a 2015, a ação que recebeu a maior quantidade de emendas parlamentares foi a ação 210B – Atendimento às mulheres em situação de violência.

Lourdes Bandeira afirma que a prioridade do enfrentamento à violência contra a mulher não se tratou de uma decisão unilateral da SPM, mas sim de uma demanda social, sendo uma das principais pautas nas CNPM. Tal demanda está inserida em um cenário mais amplo, em um “movimento global de reconhecimento dos direitos humanos das mulheres a uma vida sem violência” (MARTINS; CERQUEIRA; MATOS, 2015). Neste contexto, ocorreu a implementação da Lei Maria da Penha, foram criados programas de enfrentamento ao tráfico de mulheres e houve uma expansão do Ligue 180. Todas essas ações fomentaram o desenvolvimento expressivo da pauta de combate à violência dentro da Secretaria.

Não que as outras áreas não sejam importantes, mas a Secretaria funcionava assim: ela abria editais para projetos e ela dispunha de recursos [...] a maioria dos projetos era exatamente na área da violência. A questão da violência é estabelecida no Plano, mas concomitantemente tem uma demanda social que se impõe e pra essa demanda social, a Secretaria não pode fechar os olhos (sic).

A violência contra a mulher é uma dentre as tantas manifestações das relações de poder desiguais que se pautam nas diferenças de gênero. É reconhecido o papel do Estado no enfrentamento à violência contra a mulher, em virtude tanto da abrangência da ação estatal, que gera impacto numa parcela maior da sociedade, quanto do caráter simbólico de sua ação. Hoje, a violência contra a mulher é um dos maiores desafios no âmbito das políticas públicas para mulheres.

Contudo, conforme apontado anteriormente, a questão de gênero é multidimensional e deve ser abordada em diferentes esferas da sociedade. Há tópicos relevantes que constam do PNPM, mas que receberam poucos recursos para seu financiamento. Observa-se na Tabela 7 e no Gráfico 6, por exemplo, que 17% do orçamento da SPM foi destinado à ação 210A - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres e apenas 9% foi destinado à ação 8843 - Incentivo a políticas de autonomia das mulheres.

Ao mesmo tempo, há tópicos relevantes que, embora constem do PNPM, não foram identificados no orçamento da SPM, como a temática dos direitos sexuais e reprodutivos, do enfrentamento ao racismo, ao sexismo e à lesbofobia e dos tópicos relacionados a mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência. Há a necessidade de diversificação das ações da SPM, mas, acima de tudo, há a necessidade de ampliar o orçamento da SPM. O orçamento da SPM, hoje, não dá conta de efetivar todas as ações e alcançar todos os objetivos propostos no PNPM. Lourdes Bandeira afirma:

Foram feitas políticas. Teve três Planos Nacionais de Políticas para Mulheres e o orçamento sempre foi muito reduzido no contexto do Plano Plurianual. [...] A última Conferência não resultou num Plano, porque o Plano anterior já não tinha sido plenamente cumprido. [...] Eu era ordenadora de despesas. Eu que administrei o orçamento no período da Ministra Eleonora [...] e eu posso te dizer que, evidentemente, se a gente tivesse um orçamento maior, a nossa capacidade de negociação também era maior. A nossa capacidade de efetivar mais atividades, mais políticas também era maior (sic).

Em entrevista para a Rádio Senado, Aparecida Gonçalves afirma na mesma linha de argumentação:

Nós não vamos avançar com um orçamento tão pequeno no país. Os estados não tem (sic) um real efetivamente para o enfrentamento da violência contra a mulher. Nós temos dificuldade de colocar os profissionais dentro das Casas da Mulher Brasileira. Nós temos dificuldade efetivamente que o Estado assuma qualquer responsabilidade porque diz que não tem orçamento. Então, acho que esse é um desafio, seja para o estado, para os municípios, ou União (GONÇALVES, 2015).

Logo, os dados apresentados na análise nos levam a questionar: como elaborar e manter políticas públicas de abrangência nacional destinadas à aproximadamente 52% da população com menos de 1% do orçamento do orçamento do governo federal?

### 5.3 APONTAMENTOS SOBRE O ASPECTO ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS PARA MULHERES EM ÂMBITO FEDERAL

A análise demonstrou que, embora tenha registrado uma taxa de crescimento anual de 24,85%, o orçamento da SPM, entre 2012 e 2015, correspondeu a apenas 0,008% do orçamento da União. Comparativamente, o refinanciamento da dívida pública federal correspondeu a aproximadamente 29,5%. O que nos conduz a questionar qual o real compromisso do governo federal com a promoção da igualdade de gênero?

Embora tenha assumido compromissos internacionais, mediante a assinatura de tratados, acordos e convenções, e compromissos nacionais, por meio dos PNPMs, o governo federal não têm disponibilizado recursos suficientes para a viabilizar as ações de promoção da igualdade de gênero. O compromisso, portanto, é meramente formal.

O resultado da análise ilustra a afirmação de Oliveira (2009), segundo o qual, o orçamento público no Brasil tem falhado em desempenhar o papel de campo de escolhas orçamentárias e de definição/reorientação das prioridades públicas. Segundo o autor,

tal situação se explica, por um lado, pelo forte e crescente engessamento (enrijecimento) que tem marcado o orçamento público federal, com o avanço de despesas obrigatórias em sua estrutura, a partir da Constituição Federal de 1988, e, de outro, pelo compromisso assumido pelo país, a partir de 1999, de destinar parcela considerável de sua receita para o pagamento dos juros da dívida pública, tomando-o um compromisso sagrado, inescapável, por adquirir, nessa situação, o status de uma despesa obrigatória (OLIVEIRA, 2009).

Os dados apresentados evidenciam também a ausência de sensibilidade estatal às pautas das mulheres e a necessidade da inclusão da questão de gênero de maneira transversal no processo orçamentário, perpassando a elaboração do orçamento no Poder Executivo federal e a discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, conforme é proposto por Hofbauer e Vinay (2002). Uma das inovações mais recentes e relevantes do campo da economia feminista é a desagregação do orçamento governamental e a adoção de critérios de gênero em sua análise, levando assim à noção de orçamento sensível a gênero<sup>35</sup>.

O orçamento sensível a gênero pode ser conceituado como “o orçamento destinado a reduzir as brechas entre as condições de vida de homens e mulheres”, ou seja, o orçamento cuja proposta é a “alocação justa dos recursos necessários à implantação de políticas que criem

---

<sup>35</sup> Do inglês “*gender responsive budget*”, também encontrado na literatura como “orçamento de gênero”, “orçamento com enfoque de gênero” e “orçamentos para mulheres”. Vide: Blyberg (2009), Jácome e Villela (2012) e Reis (2014).

condições para que as mulheres exerçam seus direitos de maneira igualitária aos homens, e também [...] exigência de transparência no uso desses que são recursos públicos”(JÁCOME; VILLELA, 2012).

Tratar de um orçamento sensível a gênero não é tratar de um orçamento à parte voltado exclusivamente às mulheres, mas sim analisar os orçamentos existentes a partir da ótica do gênero, isto é, deixando de lado a pretensa neutralidade do gasto público e levando em consideração o impacto diferenciado que esse gasto tem para mulheres e homens no contexto socioeconômico, consideradas as diferenças decorrentes das relações de gênero. Segundo Hofbauer e Vinay (2002), “ignorar este impacto diferenciado, assim como as implicações que deveriam ter para o projeto das políticas públicas e a designação de recursos, não significa ‘neutralidade’, mas desconhecimento das diferenças de gênero”. Tal perspectiva alinha-se à concepção de Catharine MacKinnon, segundo a qual é “a própria ‘neutralidade’ do Estado que garante seu caráter masculino, negando legitimidade às demandas, constituídas como ‘particulares’, das mulheres” (MIGUEL; BIROLI, 2015).

Há mais de vinte anos vêm se desenvolvendo experiências internacionais com incorporação do recorte de gênero no orçamento. Não há ainda um modelo teórico ou normativo para estruturação de um orçamento sensível a gênero. Países diversos têm estruturas político-econômicas e processos históricos diversos, de modo que não é possível “prescrever” receitas de bolo que se adequem a todos os cenários. Há países que enfocam as receitas, países que enfocam as despesas e aqueles que enfocam ainda a participação feminina no processo orçamentário. Contudo, há algumas estratégias que podem viabilizar a incorporação do recorte de gênero:

- [...] - a análise dos orçamentos com perspectiva de gênero, tanto das receitas quanto das despesas/gastos;
- a promulgação de um marco normativo favorecedor da inclusão de princípios de equidade de gênero nas diferentes etapas do planejamento e do orçamento;
- a modificação dos diversos instrumentos, instruções e procedimentos utilizados no processo planejamento/programação, por exemplo, as diretrizes orçamentárias, os formatos de apresentação de planos e programas e da proposta orçamentária;
- a incidência na fase de aprovação, por meio do desenvolvimento de informação específica, acompanhando a proposta orçamentária (mediante os chamados informes orçamentários de gênero), ou o estabelecimento de critérios para priorizar ou proteger determinados montantes de gastos destinados a promover a igualdade de gênero;
- a melhora dos instrumentos que permitem obter informação sobre as dotações orçamentárias (por meio da classificação ou rotulação do montante orçamentário destinado à igualdade de gênero) e informação desagregada por

sexo (por exemplo, das pessoas beneficiárias dos programas, dos contribuintes, do pessoal empregado pela administração pública etc.);

- o desenvolvimento de espaços para o diálogo, a interlocução e a participação da sociedade civil e, particularmente, das organizações de mulheres na definição das demandas e das prioridades a financiar pelo orçamento público;
- a geração de mecanismos que permitam o monitoramento da execução do orçamento aprovado, tanto a partir das instâncias sociais quanto da sociedade civil (COELLO, 2012).”

A formulação de orçamentos sensíveis a gênero toca duas das dimensões da injustiça propostas por Fraser (2001): a injustiça econômica e a injustiça cultural. Ao mesmo tempo que concede às mulheres o reconhecimento da especificidade de sua condição social, promove a redistribuição econômica. A terceira dimensão, a da representação, se faz essencial para que as outras duas sejam colocadas em pauta.

De forma geral, as experiências com orçamentos sensíveis a gênero têm sido positivas. No Equador<sup>36</sup>, por exemplo, país com processos históricos, políticos, econômicos e socioculturais próximos à realidade brasileira, a incorporação da perspectiva de gênero no processo orçamentário foi bem sucedida. Foi criada uma função orçamentária específica de igualdade de gênero (tal qual saúde, educação e segurança pública) e tornou-se obrigatório que os gestores indicassem se os gastos realizados com recursos públicos contribuíram ou não para a promoção da igualdade de gênero. Criou-se assim um cenário favorável às iniciativas de redistribuição com enfoque de gênero (REIS, 2014).

Embora seja ambicioso propor a incorporação da ótica gênero no processo orçamentário, ele constitui um passo fundamental para uma adequada redistribuição dos recursos governamentais e para a promoção da igualdade de gênero. É necessário que haja consonância entre os compromissos assumidos, as práticas políticas e as necessidades de mais de metade da população brasileira. A incorporação do recorte de gênero é uma estratégia viável consolidação da transversalidade e ao aumento dos recursos destinados às políticas públicas para mulheres.

---

<sup>36</sup> A experiência internacional com orçamentos sensíveis a gênero também foi levada à cabo na Austrália, no México, na África do Sul e no Timor-Leste, entre outros. Escolhi tratar brevemente do Equador em virtude da proximidade de sua realidade do Brasil.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se nesta pesquisa compreender a representatividade do orçamento da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres em meio ao orçamento da União, entre 2012 e 2015, e identificar quais os problemas constantes da agenda da SPM foram considerados prioritários no período, de acordo com a designação de dotações orçamentárias.

Como principal marco teórico, foi utilizada a teoria da justiça de Nancy Fraser, segundo a qual a justiça pressupõe a paridade de condições para a interação social dos indivíduos. Há três obstáculos à paridade: injustiça econômica, injustiça distributiva e injustiça política. Segundo Fraser, as mulheres constituem uma coletividade sujeita aos três tipos de injustiça, fazendo jus, portanto, aos três remédios: redistribuição, representação e reconhecimento. Compreende-se neste trabalho os remédios de propostos por Fraser como políticas públicas. O orçamento público, por sua vez, foi encarado a partir de sua instrumentalidade política. Como meio de redistribuição de recursos e de concretização de direitos sociais.

Para atingir o objetivo, a pesquisa foi norteada pelos seguintes objetivos específicos:

1. determinar qual a parcela do orçamento público destinada à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, entre 2012 e 2015, e qual a sua relevância diante do montante do orçamento;
2. especificar de que forma os recursos orçamentários foram alocados dentro da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e quais políticas públicas receberam maior quantidade de recursos; e
3. identificar quais os problemas constantes da agenda da SPM, estabelecida no Plano Nacional de Políticas para Mulheres, foram considerados prioritários pelo governo federal no período analisado, de acordo com as alocações orçamentárias.

Determinou-se que o orçamento destinado ao financiamento das atividades da SPM correspondeu a apenas 0,008% do orçamento total do governo federal no período de 2012 a 2015. Constatou-se que a designação de uma fatia tão pequena dos recursos para a SPM trata-se de uma decisão política tomada pelos gestores responsáveis pelo orçamento do governo federal no momento da partilha dos recursos que é realizada no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Além disso, identificou-se pouca sensibilidade estrutural do Estado às demandas das mulheres.

A análise demonstrou também que aproximadamente um terço do orçamento da SPM correspondeu a recursos provenientes de emendas parlamentares apresentadas na etapa de discussão do PLOA no Congresso Nacional. Tais recursos foram obtidos por meio de uma estratégia de articulação da SPM junto aos parlamentares, que destinaram os recursos para o financiamento das atividades da Secretaria junto aos estados e municípios pelos quais foram eleitos.

Observou-se que, apesar de ocuparem apenas 10% das cadeiras do parlamento, as parlamentares mulheres apresentaram entre 35,71% e 45,45% das emendas orçamentárias destinadas à SPM nos quatro anos analisados. A constatação reforça a importância da representação política de mulheres e a proposição de Fraser quanto à relação entre representação, reconhecimento e redistribuição. A representação política de mulheres, por meio da ocupação de cadeiras no parlamento, aumentou a sensibilidade do Poder Legislativo federal às demandas das mulheres, possibilitou o reconhecimento de sua condição social desigual e viabilizou a redistribuição de recursos governamentais para ações voltadas à promoção da igualdade de gênero.

Em seguida, constatou-se que, entre 2012 e 2015, 8,75% do orçamento da SPM foi destinado ao programa de gestão e manutenção, que abrange o pagamento de pessoal, as despesas com previdência social e a administração da unidade. Os outros 91,25% foram destinados ao financiamento de políticas públicas para mulheres, que abrange tanto políticas de enfrentamento à violência, quanto políticas de promoção da autonomia.

Dos recursos destinados às políticas públicas, 65% foram destinados ao financiamento de atividades relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher, a saber: atendimento às mulheres em situação de violência, manutenção da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e construção da Casa da Mulher Brasileira. 18% foram designados às políticas de igualdade e de direitos das mulheres, 9% às políticas de autonomia e 5% à publicidade de utilidade pública. Conclui-se, portanto, que dentro da agenda da SPM, a questão da violência contra a mulher é considerada prioritária, segundo a alocação de recursos. Tal prioridade é atribuída por conta da demanda social, conforme apontado por gestora da Secretaria.

Identificou-se também que diversos eixos de atuação previstos no PNPM 2013-2015 não contam com designação de dotações no orçamento da SPM. Constatou-se a necessidade de diversificação das ações da SPM e de ampliação do orçamento da SPM. Os recursos hoje destinados à Secretaria não são suficientes para a consecução de todos os objetivos estabelecidos no PNPM.



Os dados, portanto, nos levam a questionar: como elaborar e manter políticas públicas de abrangência nacional destinadas à aproximadamente 52% da população com menos de 1% do orçamento do governo federal? Propõe-se a incorporação do recorte de gênero de maneira transversal no processo orçamentário, a fim de garantir a elaboração de um orçamento no qual haja a preocupação com o impacto que o gasto estatal tem em homens e mulheres e com vistas a garantir que os recursos governamentais sejam empregados com o objetivo de redução das desigualdades entre homens e mulheres.

A pesquisa, contudo, apresenta algumas limitações. A primeira delas ocorre em virtude de seu recorte temporal. Uma análise mais extensa permitiria apreender as continuidades e as rupturas orçamentárias nas políticas públicas conduzidas pela SPM ao longo dos anos e possibilitaria apreender o aspecto orçamentário das políticas públicas para mulheres em contextos nos quais havia um homem na chefia do Poder Executivo.

A segunda limitação diz respeito à relação entre dotações orçamentárias autorizadas na LOA e os recursos que foram efetivamente gastos. Para realizar o cotejamento entre eles é necessário efetuar uma análise comparativa entre despesas autorizadas e despesas empenhadas. Todavia, tal análise inviabilizaria a realização desta pesquisa no tempo disponível. Constitui, portanto, ponto passível de investigação futura. Por fim, a análise exclusiva das dotações orçamentárias não permite apreender o esforço de articulação intragovernamental e transversal levado à cabo pela SPM junto aos ministérios setoriais, ao Poder Legislativo e às outras esferas de governo.

Conclui-se, por fim, que é necessário que haja consonância entre os compromissos assumidos, as práticas políticas e as necessidades de mais de metade da população brasileira. A incorporação do recorte de gênero é uma estratégia viável para a consolidação da transversalidade e o aumento dos recursos destinados às políticas públicas para mulheres.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M. DE. **Gestão do Orçamento Público - Apostila**. ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública, p. 84, 2014.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. Pioneira Ed, 2000.
- BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. 2005.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Vozes, 2003. Capítulo 3.
- BLYBERG, A. O caso da alocação indevida: direitos econômicos e sociais e orçamento público. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 6, n. 11, p. 134–153, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. . 1988.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. . 2003.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018**. . 2018.
- CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental : Perspectivas Teóricas**. [s.l: s.n.].
- CARNEIRO NOGUEIRA, D. **Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180: alcances e desafios de um instrumento de ação pública**. [s.l.] Universidade de Brasília, 2016.
- COELLO, R. **Introdução a “Orçamentos sensíveis a gênero: experiências”**. Brasília: ONU Mulheres, 2012.
- CORTÊS, I. R. **A trilha legislativa das mulheres**. In: PINSKY, C. B.; PEDRO, J. M. (Eds.). . Nova História das Mulheres no Brasil. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 555.
- DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- FARAH, M. F. S. **Gênero e políticas públicas**. Estudos feministas, v. 12, n. 1, p. 47–71, 2004.
- FRASER, N. **From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a ‘post-Socialist’ age**. New Left Review, n. 212, p. 68–93, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Reenquadrando a Justiça Em Um Mundo Globalizado**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 77, p. 11–39, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Justiça Anormal**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 108, n. jan./dez. 2013, p. 739–768, 2013.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GONÇALVES, Aparecida. **A Lei Maria da Penha para além do óbvio**. Agência Patrícia Galvão. 2017. Disponível em < <https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/noticias-violencia/lei-maria-da-penha-para-alem-obvio-por-aparecida-goncalves/> >. Acessado em 25 de

outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Entidades de defesa da mulher pedem mais recursos para combater violência.** Rádio Senado, Brasília. 2015 Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/entidades-de-defesa-da-mulher-pedem-mais-recursos-para-combater-violencia> >. Acessado em 23 de outubro de 2018.

GRAÇA, E. M. **O Plano Plurianual e o Orçamento.** In: Jovens Mulheres e Políticas Públicas. Brasília: [s.n.].

GUARDIA, E. R. **Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente - 1985/1991.** [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 1992.

HOFBAUER, H.; VINAY, C. **Presupuestos sensibles al género: Herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de Mexico.** In: Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos. Mexico DF: FUNDAR, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio d: Elsevier, 2013.

IBGE. Estatísticas de Gênero: **Indicadores sociais das mulheres no Brasil Informação Demográfica e Socioeconômica.** [s.l: s.n.]. 2018

JÁCOME, M. L.; VILLELA, S.. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos.** Brasília: ONU Mulheres, 2012.

JENKINS, W. *Policy Analysis: a Political and Organizational Perspective.* London: Martin Robertson, 1978.

LAVILLE, C.; DIONE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG. 1999.

MARTINS, A. P. A.; CERQUEIRA, D.; MATOS, M. V. M. **Nota Técnica nº 13 - A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil.** [s.l: s.n.]. 2015

MIGUEL, L. F. **Utopias de pós-socialismo: Esboços e projetos de reorganização radical da sociedade.** Revista Brasileira de Ciencias Sociais, v. 21, n. 61, p. 91–114, 2006.

\_\_\_\_\_; BIROLI, F. **Feminismo e política: uma introdução.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

OLIVEIRA, F. **Economia política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2009.

ONU, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher.** . 1995, p. 147–258.

PAPA, F. DE C. **Transversalidade de políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política.** Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo . Linha de pesquis. [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2012.

PINTO, C. R. J. **Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 74, p. 35–58, 2008.

REINACH, S. A “transversalidade” brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais. p. 1–12, 2013.

REIS, S. DE F. **Orçamento público e redistribuição com enfoque de gênero: uma análise da experiência do Equador.** [s.l.] Universidade de Brasília, 2014.

SALVADOR, E. S. **Orçamento e Financiamento Tributário do Fundo Público Pós-Real. In: Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** Cortez ed. São Paulo: [s.n.]. p. 172–193.

\_\_\_\_\_; YANNOULAS, S. C. **Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça.** Revista Feminismos, v. 1, n. N. 2 Mai-Ago., p. 27, 2013.

SCOTT, J. W. **Prefácio a “Gender and politics of history”.** Cadernos Pagu, n. 3, p. 11–27, 1994.

\_\_\_\_\_. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71–99, 1995.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Glossário.** Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>>.

SPM, SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES. **Relatório Beijing +20.** [s.l: s.n.].

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres.** [s.l: s.n.]. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria>>. Acessado em: 23 de setembro de 2018.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

1. Em que período você atuou na SPM? Qual cargo ocupava?
  
2. A análise demonstrou que o orçamento da SPM representou apenas 0,008% do orçamento da União entre 2012 e 2015. Na sua leitura, por que o orçamento da Secretaria representa uma fatia tão pequena dos recursos do governo federal?
  
3. Durante a pesquisa, foi constatado que entre 2012 e 2015 o orçamento da União cresceu aproximadamente 7,54% ao ano, enquanto o orçamento da SPM cresceu em torno de 24,85%. A quais fatores você atribui esse crescimento?
  
4. A pesquisa indicou que a maior parte do orçamento da SPM para políticas públicas foi dedicada às políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Como ocorreu a consolidação dessa pauta dentro da Secretaria? Ocorreu de forma progressiva com a atuação da SPM ou foi uma resposta às demandas da sociedade e dos movimentos feministas? A quais fatores vocês atribui a proeminência dessa questão sobre as demais pautas da Secretaria?
  
5. Uma questão que chamou a atenção na pesquisa foi a ausência de dotações orçamentárias destinadas à ação 6245 - Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres a partir de 2013. Houve um enfraquecimento da produção intelectual dentro da SPM, entre 2012 e 2015?

6. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, como fazer política pública de abrangência nacional para 52% da população com menos de 1% do orçamento?

**ANEXO A - SÉRIE HISTÓRICA DO PIB**

Tabela 1. Série histórica do PIB – IBGE

<b>Ano</b>	<b>Produto Interno Bruto (PB) – variação em volume</b>
2011	4,0
2012	1,9
2013	3,0
2014	0,5
2015	-3,8

Fonte: Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais

## ANEXO B – TERMO DE COOPERAÇÃO PARA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO Nº 003/2018



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES  
Via N 1 Leste, s/nº Pavilhão das Metas – Praça dos Três Poderes  
Zona Cívico-Administrativa  
CEP 70150-908 Brasília, DF.  
Telefones (61) 3411-4330/ 4246/Fax: (61) 3327-7464  
spmulheres@spmulheres.gov.br

COAD/SECOM  
Fis. Nº 65  
Rubrica

### TERMO DE COOPERAÇÃO PARA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO

Nº 003

#### I - Identificação: (Título/Objeto da Despesa)

Realização de campanhas de divulgação, de caráter informativo e educativo, visando à prevenção da violência contra as mulheres e a difusão dos direitos das mulheres e dos instrumentos de proteção a esses direitos, com o objetivo de sensibilizar e conscientizar a sociedade na perspectiva de uma nova cultura das relações humanas.

Ação orçamentária: 14.422.2016.210B.0001 – Atendimento às Mulheres em Situação de Violência - Nacional -, PO 0009 – apoio à ações educativas e preventivas de enfrentamento à violência contra as mulheres, com amparo legal no art. 1º, inciso III, do Decreto nº 6.170/2007, nos arts. 2º e 3º do Decreto nº 825/1993 e na Portaria Conjunta MPOG, MF e CGU Nº 8, de 07 de novembro de 2012.

#### II - UG/Gestão-Repassadora e UG/Gestão-Recebedora

##### UG/Gestão – Repassadora:

**SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SPM/PR)**

UG: 65101 Gestão: 0001

CNPJ: 05.510.958/0001- 46

Endereço: Via N1 Leste s/nº, Pavilhão das Metas, Zona Cívica Administrativa, CEP: 70.150-908, Brasília-DF.

Responsável: **RUFINO CORREIA SANTOS FILHO**

CPF: 431.332.747 - 91

Diretor do Departamento de Administração Interna - DAI

##### UG/Gestão Recebedora:

Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)

UG: 110319 – Gestão: 00001

CNPJ: 09.234.494/0001-43

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 5º andar.

CEP: 70054-906 BRASÍLIA – DF

Responsável: **SYLVIO DE ANDRADE JUNIOR**

CPF: 398.896.531- 68

Secretário de Gestão, Controle e Normas.



COORDENADOR  
Fis. Nº 66  
RUBIN

- a) submeter previamente à SPM os roteiros, leiautes, *storyboards* e 'monstros' de peças e o planejamento de mídia, no que couber;
- b) autorizar a produção das peças e sua veiculação ou distribuição, conforme acertado com a SPM;
- c) providenciar os pagamentos das despesas pertinentes aos serviços;
- d) fiscalizar a execução dos serviços e comunicar à SPM as ocorrências que julgar relevantes;
- e) providenciar a devolução dos créditos não utilizados ou remanescentes, com as justificativas pertinentes;
- f) encaminhar à SPM prestação de contas da despesa executada, no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, após o pagamento das despesas de produção e veiculação.

**Observação:** Não caberá à SECOM realizar avaliação sobre os benefícios alcançados em decorrência das ações publicitárias a serem executadas.

**V - Previsão Orçamentária: (Detalhamento Orçamentário com Previsão de Desembolso)**

Programa de Trabalho / Projeto / Atividade	Fonte	Natureza de Despesa	Valor (R\$ 1,00)	Mês/Ano
14.422.2016.210B.0001	100	33.90.39	10.000.000,00	Agosto/2013

**VI - Vigência:**

A vigência do presente Termo de Cooperação tem início na data de sua assinatura e término em 31 de dezembro de 2013, podendo ser prorrogada se de interesse das partes.

Brasília (DF), 01 de agosto de 2013.

 <b>Rufino Correia Santos Filho</b> Diretor do Departamento de Administração Interna da Secretaria Executiva da Secretaria de Políticas para as Mulheres	 <b>Sylvio de Andrade Junior</b>
---	---



2

ISSN 1677-7069

Diário Oficial da União - Seção 3

Nº 152, quinta-feira, 8 de agosto de 2013

vigência do item 4 da Cláusula Sétima do Contrato nº 01/2011 por 6 (seis) meses, contados a partir de 20 de julho de 2013. Fundamento Legal: Lei nº 8.666/93. Vigência: 20/07/2013 a 19/01/2014. Valor Total: R\$ 14.855,58. Data de Assinatura: 19/07/2013.

(SICON - 07/08/2013) 170940-00001-2013NE00001

#### SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

##### EXTRATO DE COOPERAÇÃO

Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito  
Espécie: Descentralização de Crédito, mediante Termo de Cooperação nº 903/2013. Nº Processo 00036.000.868/2013-25.  
Repassador: Secretaria de Políticas Para Mulheres, Unidade Gestora: 200021 Gestão: 00001; CNPJ: 05.510.958/0001-46. Recebedora: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) CNPJ 09.234.494/0001-43. Objeto: Realização de campanhas de divulgação, de caráter informativo e educativo, visando à prevenção da violência contra as mulheres e a difusão dos direitos das mulheres e dos instrumentos de proteção a esses direitos, com o objetivo de sensibilizar e conscientizar a sociedade na perspectiva de uma nova cultura das relações humanas; Ação orçamentária: 14.422.2016.2108.0001 - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência - Nacional - PO 0009 - apoio à ações educativas e preventivas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Data de assinatura: 19/08/2013; Vigência: 31/12/2013. Signatários: Concedente: RUFINO CORREIA SANTOS FILHO, CPF nº 431.332.747-91. Cooperante: Sylvio de Andrade Junior CPF nº 398.896.531-68.

#### SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A

##### EXTRATO DE CONTRATO

Espécie: Contrato de Prestação de Serviços de Telecomunicações EBC/COORD-CM/Nº 0059/2013. Contratante: Empresa Brasil de Comunicação S/A - EBC. Contratada: Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. - EMBRATEL. Objeto: prestar os serviços de telecomunicações com fornecimento de enlaces de áudio e vídeo associados, via fibra óptica, de forma de enlaces unidirecional, para uso nas emissoras de televisão da EBC. Modalidade de Licitação: Pregão Eletrônico nº 010/2013. Valor mensal: R\$ 101.833,25. Dados dos Empenhos: Programa de Trabalho: 24722202520850001 (Fortalecimento do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação). Elemento de Despesa: 339039 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica). Nota de Empenho: 2013NE003115. Emissão: 02/07/2013. Vigência: início em 06/08/2013 e término em 08/08/2013. Assinatura: 05/08/2013. Processo nº 1734/2013.

#### PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL IMPRESA NACIONAL

DILMA VANA ROUSSEFF  
Presidente da República

GLEISI HELENA HOFFMANN  
Ministra de Estado Chefe da Casa Civil

FERNANDO TOLENTINO DE SOUSA VIEIRA  
Diretor-Geral da Imprensa Nacional

#### DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

##### SEÇÃO 1

Publicação de atos normativos

##### SEÇÃO 2

Publicação de atos relativos a pessoal da Administração Pública Federal

##### SEÇÃO 3

Publicação de contratos, editais, avisos e editoriais

JORGE LUIZ ALENCAR GUERRA  
Coordenador-Geral de Publicação e Divulgação

ALEXANDRE MIRANDA MACHADO  
Coordenador de Editoração e Divulgação Eletrônica dos Jornais Oficiais

FRANCISCO DAS CHAGAS PINTO  
Coordenador de Produção

A Imprensa Nacional não possui representantes autorizados para a comercialização de assinaturas impressas e eletrônicas  
http://www.in.gov.br - redacao@diariooficial.gov.br  
SIC, Quarta 6, Lote 860, CEP 70610-460, Brasília - DF  
CNPJ: 04.740.633/0001-00  
Fone: (0800) 725.6787

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 09032013080800002

Jurídica). Nota de Empenho: 2013NE002922. Emissão: 02/07/2013. Valor: R\$ 148.013,22. Programa de Trabalho: 24722210126750001 (Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal). Elemento de Despesa: 339039 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica). Nota de Empenho: 2013NE002925. Emissão: 02/07/2013. Valor: R\$ 69.653,28. Vigência: 06/08/2013 a 06/08/2014. Assinatura: 05/08/2013. Processo nº 3106/2012.

##### EXTRATOS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Processo: 2441/2013. Objeto: Inscrições de 03 (três) empregados da EBC, para participação no curso de Administração Orçamentária Financeira, Gestão de Finanças Públicas, Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal, realizado no período de 29 de julho a 02 de agosto de 2013 em Brasília/DF. Fundamento Legal: art. 63, "caput", do Regulamento de Compras da EBC, aprovado pelo Decreto nº 6.505, de 04 de julho de 2008, c/c o art. 25, "caput", da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. Ato de Inexigibilidade de Licitação em 31/07/2013. Alexandre Assumpção Ribeiro. Gerente Executivo de Administração. Ratificação em 29/07/2013. José Eduardo Castro. Diretor Geral. Valor Total: R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais). Contratada: Associação Brasileira de Orçamento Público.

Processo: 1853/2013. Objeto: Inscrições de 07 (sete) empregados da EBC, para participar do curso sobre Licitações e Compras Sustentáveis - Compreendendo os critérios socioambientais que podem ser inseridos nos Editais e Contratos Administrativos, a ser realizado nos dias 05 e 06 de setembro de 2013 em Brasília/DF. Fundamento Legal: art. 63, "caput", do Regulamento de Compras da EBC, aprovado pelo Decreto nº 6.505, de 04 de julho de 2008, c/c o art. 25, "caput", da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. Ato de Inexigibilidade de Licitação em 31/07/2013. Alexandre Assumpção Ribeiro. Gerente Executivo de Administração. Ratificação em 31/07/2013. José Eduardo Castro. Diretor Geral. Valor Total: R\$ 12.340,30 (doze mil, trezentos e quarenta reais e trinta centavos). Contratada: IDEMP - Instituto de Desenvolvimento Empresarial Ltda.

Processo: 2441/2013. Objeto: Inscrições de 03 (três) empregados da EBC, para participação no curso Novotix T1cater, realizado no período de 31 de julho a 02 de agosto no Rio de Janeiro. Fundamento Legal: art. 63, "caput", do Regulamento de Compras da EBC, aprovado pelo Decreto nº 6.505, de 04 de julho de 2008, c/c o art. 25, "caput", da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. Ato de Inexigibilidade de Licitação em 26/07/2013. Alexandre Assumpção Ribeiro. Gerente Executivo de Administração. Ratificação em 31/07/2013. José Eduardo Castro. Diretor Geral. Valor Total: R\$ 7.050,00 (sete mil e cinquenta reais). Contratada: Video Web Center, Comércio, Serviço, Importação e Exportação Ltda.

##### EXTRATO DE INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Espécie: Contrato de Patrocínio EBC/COORD-CM/Nº 0060/2013. Patrocinadora: Empresa Brasil de Comunicação S/A. Patrocinada: Convergê Promocões, Eventos e Editora Ltda - EPP. Objeto: Aquisição de Cota Gold de patrocínio do evento "Feira e Congresso ABTA 2013" realizado pela CONVERGE, no período de 6 a 8 de agosto, no Transamérica Expo Center, em São Paulo - SP, como forma de promoção da marca da EBC para seu público de interesse. Do valor: R\$ 90.000,00. Dos Recursos Orçamentários: Programa de Trabalho: 24722210126750001 (Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal). Elemento de Despesa: 339039 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica). Nota de Empenho: 2013NE002941. Emissão: 02/07/2013. Valor: R\$ 90.000,00. Vigência: início em 06/08/2013 e término em 08/08/2013. Assinatura: 05/08/2013. Processo nº 1734/2013.

Espécie: Contrato de Prestação de Serviços EBC/DIPRO/CONTRATO/Nº 1036/2013. Contratante: Empresa Brasil de Comunicação S/A. Contratada: Marvotto Org. Produções Artísticas Ltda. Objeto: Prestação de serviços de apresentação, pesquisa e coreografia da série de programas audiovisuais intitulada "Segur o Son", exclusivamente por meio do profissional Mariano da Silva Perdigão. Do valor: R\$ 123.337,34. Dos Recursos Orçamentários: Programa de Trabalho: 24722202520850001 (Fortalecimento do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação). Elemento de Despesa: 339039 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica). Nota de Empenho: 2013NE002361. Emissão: 23/05/2013. Valor: R\$ 123.337,34. Vigência: início em 02/08/2013 e término em 02/08/2014. Assinatura: 02/08/2013. Processo nº 1133/2013.

Espécie: Termo Aditivo nº 01 ao Contrato EBC/COORD-CM/Nº 0035/2012. Contratante: Empresa Brasil de Comunicação S/A. Contratada: Paulista Serviços e Transportes Ltda EPP. Objeto: Prorrogar o prazo de vigência do Contrato Original, registrar a repactuação do valor mensal do Contrato Original e discriminar os dados do empenho de 2013. Do novo valor mensal: R\$ 51.900,56. Dos Recursos Orçamentários: Programa de Trabalho: 24722202520850001 (Fortalecimento do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação). Elemento de Despesa: 339037 (Locação de Mão de Obra). Nota de Empenho: 2013NE003112. Emissão: 18/07/2013. Valor: R\$ 24.250,85. Programa de Trabalho: 24722210126750001 (Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal). Elemento de Despesa: 339037 (Locação de Mão de Obra). Nota de Empenho: 2013NE003115. Emissão: 18/07/2013. Valor: R\$ 11.192,70. Programa de Trabalho: 24722202520850001 (Fortalecimento do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação). Ele-

mento de Despesa: 339037 (Locação de Mão de Obra). Nota de Empenho: 2013NE003115. Emissão: 18/07/2013. Valor: R\$ 19.162,09. Programa de Trabalho: 24722210126750001 (Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal). Elemento de Despesa: 339037 (Locação de Mão de Obra). Nota de Empenho: 2013NE003119. Emissão: 18/07/2013. Valor: R\$ 8.844,04. Programa de Trabalho: 24722210120000001 (Administração da Unidade). Elemento de Despesa: 339037 (Locação de Mão de Obra). Nota de Empenho: 2013NE003120. Emissão: 18/07/2013. Valor: R\$ 8.844,04. Vigência: início em 01/08/2013 e término em 01/08/2014. Assinatura: 31/07/2013. Processo nº 1043/2013.

Espécie: Termo Aditivo nº 02 ao Contrato de Locação de Equipamentos de Transmissão Analógica EBC/COORD-CM/Nº 0039/2011. Contratante: Empresa Brasil de Comunicação S/A. Contratada: Valle Locações e Eventos Ltda. Objeto: Prorrogar o prazo de vigência do Contrato Original. Valor Anual: R\$ 497.418,00. Dos Recursos Orçamentários para a Prorrogação: Programa de Trabalho: 24722202520850001 (Fortalecimento do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação). Elemento de Despesa: 339039 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica). Nota de Empenho: 2013NE002726. Emissão: 18/06/2013. Valor: R\$ 41.451,50. Vigência: 19/07/2013 a 19/07/2014. Assinatura: 18/07/2013. Processo nº 2558/2010.

#### SECRETARIA DE PORTOS AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS GERÊNCIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

##### EXTRATO DE TERMO ADITIVO

SAF-ANTAQ/Nº 063/2013. INSTRUMENTO: 01 TADI-CONT-SAF-ANTAQ/Nº 20/2012. CONTRATANTE: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, CNPJ/MF nº 04.903.587/0001-08 e A E M SOCIEDADE PERNAMBUCANA DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA EPP, CNPJ nº 09.514.038/0001-57. OBJETO: Prorrogar a vigência do contrato por 12 (doze) meses no período de 23 de julho de 2013 a 23 de julho de 2014. VALOR TOTAL: R\$ 24.019,78 (vinte e quatro mil, dezessete reais e setenta e oito centavos). CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Atividade: 26.122.2101.2000.0001 - Administração da Unidade - Nacional, Natureza de Despesa: 3390.39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica. UNIDADE GESTORA: 682010. GESTÃO: 68201. DATA DA ASSINATURA: 22.07.2013. PROCESSO: 50300.000981/2012-21.

#### COMPANHIA DOCS DO CEARÁ

##### AVISO DE LICENÇA

A Companhia Docas do Ceará - CDC, torna público que requereu à Superintendência Estadual do Meio Ambiente-SEMAE, a Renovação da LICENÇA DE INSTALAÇÃO referente a concepção do projeto do Terminal de Passageiros do Porto de Fortaleza, com cas de passageiros, prédio da estação de passageiros e pavimentação de pátio, em uma área de 9,5ha, na zona de expansão portuária localizada na Praia Mante do Porto de Fortaleza, no município de Fortaleza, na Praça Amigos da Marinha, s/n - Calis do Porto.

Foi determinado o cumprimento das exigências contidas nas Normas e Instruções de Licenciamento da SEMACE.

PAULO ANDRÉ DE CASTRO HOLANDA  
Diretor-Presidente

#### COMPANHIA DOCS DO RIO DE JANEIRO

##### EXTRATOS DE TERMOS ADITIVOS

1º (Primeiro) Termo Aditivo C-SUPUR/Nº 063/2013, ao Contrato C-SUPUR Nº 036/2013. Processo nº 2173/2012. Contratante: COMPANHIA DOCS DO RIO DE JANEIRO. Contratada: CONSTRUÇÃO DE ITAGUAI MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO E EMPREITEIRA DE OBRAS LTDA - ME. Objeto: Fica avençado que, a partir da celebração deste 1º (primeiro) Termo Aditivo, encontra-se revogada para todos os fins a CLÁUSULA QUINTA, do Contrato C-SUPUR Nº 036/2013. Assina pela CDJR: ASS: Jorge Luiz de Mello. CAR: Diretor-Presidente e pela CONSTRUÇÃO DE ITAGUAI MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO E EMPREITEIRA DE OBRAS LTDA - ME. ASS: Letícia de Lima Pereira Lopes. CAR: Sócia - Administradora. Data da assinatura: 06/08/2013.

3º (TERCEIRO) Termo Aditivo C-SUPUR Nº 061/2013 ao Contrato C-SUPUR Nº 042/2010. Processo nº 02363/2010. Contratante: COMPANHIA DOCS DO RIO DE JANEIRO. Contratada: OCEANIC PROMOÇÕES E EVENTOS LTDA. Objeto: deste 3º (terceiro) Termo Aditivo a prorrogação do Contrato C-SUPUR Nº 042/2010. O valor deste Termo Aditivo: R\$ 159.773,40 (cento e cinquenta e nove mil setecentos e setenta e três reais e quarenta centavos). As despesas correrão por conta da Rubrica orçamentária: 214230 - Número da Reserva: 600466 realizada em: 08/03/2013. Assina pela CDJR: ASS: Jorge Luiz de Mello. CAR: Diretor-Presidente e pela OCEANIC PROMOÇÕES E EVENTOS LTDA. ASS: Wendel dos Reis Soares, e Normande Maia Soares. CAR: Sócios Diretores. Data da assinatura: 01/07/2013.

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.